

КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА  
БЪЛГАРИЯ.

30 ГОДИНИ ПО-КЪСНО

2  
0  
2  
1



„Конституцията на Република България – 30 години по-късно”

Петък, 14 май 2021 г.

хотел „Балкан” зала „Средец”

София

Български институт за правни инициативи

България, София

Ул. „Г. С. Раковски“ № 132 а, ет. 3

[www.bili-bg.org](http://www.bili-bg.org)

## С ъ д ъ р ж а н и е

**Откриване.....стр.4**

Биляна Гяурова-Вегертседер.....стр.4

Проф. д-р Янаки Стоилов.....стр.6

д-р Радостина Ангелова.....стр.10

**Панел I.....стр.14**

Проф. д-р Екатерина Михайлова.....стр.16

Проф. д-р Михаил Неделчев.....стр.20

Проф. д-р Нора Ананиева.....стр.24

Проф. д-р Емилия Друмева.....стр.27

**Панел II.....стр.29**

Владислав Славов.....стр.29

Доц. д-р Антоний Гълъбов.....стр.30

Съдия Капка Костова.....стр.35

Проф. д-р Пенчо Пенев.....стр.40

**Дискусия.....стр.46**

Съдия Румен Ненков.....стр.46

Проф. д-р. Снежана Начева.....стр.52

Съдия Благовест Пунев.....стр.58

Доц. д-р Антоний Гълъбов.....стр.63

Доц. д-р Росен Карадимов.....стр.65

Доц. д-р Наталия Киселова.....стр.68



## Откриване

Биляна Гяурова-Вегертседер:

Уважаеми професор Стоилов,


Уважаеми представители на Конституционния съд,

Уважаеми представители на съдебната власт,

Уважаеми представители на академичната общност,

Уважаеми колеги от неправителствения сектор,

Имам честта да открива дискусия, която организираме от Българския институт за правни инициативи, която е посветена на Конституцията на Република България. Конкретната цел да направим тази дискусия е 30-годишнината от приемането на най-новата Българска Конституция. Знаете, тя беше обнародвана на 13.07.1991 г.




Когато се подготвих за днешното мероприятие, се опитах да се върна назад във времето и да видя аз какво си спомням от тези години - 1990-1991 г. Все още бях в гимназията и тогава на един цветен телевизор - „Рубин-714“ си спомням как с въодушевление гледахме Кръглата маса и след това тези 15 месеца, в които VII Велико Народно събрание дебатираше и накрая прие най-новата Българска Конституция.

Споменът ми оттогава, е че независимо от сериозните, и често пъти много поляризирани дебати тогава, имаше една обща червена нишка и това беше обединението. Обединение за премахване на тоталитарния режим, обединение към преминаване към едно ново устройство на държавата, към парламентарна Република и обединение за създаване на Конституция, в която да има реално разделение на властите, и в която да има т.нар. на английски **checks and balances** - взаимното възпиране на властите през различни регулаторни механизми и през една силна и независима и отчетна съдебна власт.

Това обединение днес, като че ли липсва. И липса на това обединение виждаме в прекалено профанизираното говорене за това, че трябва непременно да се промени Конституцията, че трябва да се свика ново Велико Народно събрание, че трябва да бъде преформатиран дневният ред на обществото. Дали обаче обществото иска това,

дали иска Велико Народно събрание, или иска само отделни промени в Конституцията. Елегантно направени, премислени такива промени, ще видите малко по-късно в социологията, която специално беше направена по наша поръчка миналия месец, и която показва според мен много интересна информация.

Обикновено знаем всички, че необходимостта от промяна в един закон, включително и в основния закон с Конституцията, става тогава когато са намерили обществените отношения до такава степен, че има нетърпимост към настоящата уредба и е необходима нова такава. **Аз не съм напълно убедена, че има нетърпимост към най-новата Българска Конституция и всъщност целта на днешната дискусия е да видим след 30 години какво е отражението на най-новата Българска Конституция върху нашия живот, върху тези, които са работили върху нейното приемане и върху тези, които не помнят какво е било преди 1990 г.** Защото и това е отчетено в социологията, която сме поръчали и също там има много интересни данни.



Обявихме в началото, че това ще бъде една дискусия, която ще бъде обективна, професионална и неполитическа и може би виждате, че в залата няма действащи политици. Изключвам в момента проф. Янаки Стоилов, но той прие да участва в дискусията много преди да бъде в сегашното си качество и му благодаря, че не ни отказа, въпреки сериозните си ангажименти.

Искам да приключа с един цитат „Конституцията, която се предлага за гласуване днес, е и условие и гаранция за обществената промяна към демокрация, и изграждане на гражданското общество в България. Тя съдържа онзи необходим минимум от принципи и идеи, задължителни за всяка модерна Конституция. Днес, ако тя бъде гласувана от Великото Народно събрание, ще поеме своя път в обществото и всъщност ще бъде подложена на проверката на самия живот и на гражданите в тази страна.“ Това са думи на покойния вече Гиньо Ганев, които са казани на 12.07.1991 г. в края на заседанието на Великото Народно събрание и веднага след неговите думи започва полагаането на подписи от депутатите от Великото Народно събрание под най-новата Българска Конституция.

Това, което се надявам да постигнем днес на нашата дискусия, е да видим проверката на времето, както казва и той, и на самия живот и най-вече на гражданите на тази страна, защото акцент в неговото изказване и цитата, който подбрах е

изграждането на гражданско общество в България. Дали Конституцията успя да постигне това – ще видим.

Техническата страна на нещата, която искам да Ви съобщя, е че дискусиата се излъчва на живо през страницата на Българския институт за правни инициативи във Фейсбук и се води пълна стенограма от презентациите и от изказванията, която след това ще публикуваме.

Благодаря Ви, че сте днес тук с нас! Присъствието Ви е индикатор, че разговорът за Конституцията не е разговор за Zoom, не е разговор за онлайн техника и онлайн дискусия, а е разговор, който с тежестта на тези 30 години наистина разчита на присъствието и Ви е с Вашето присъствие го доказвате. Сега с благодарност отново към проф. Стоилов му давам думата.

Заповядайте, проф. Стоилов!

**Проф. д-р. Янаки Стоилов:**

Уважаема госпожо Гяурова, във Ваше лице приветствам организаторите на тази, може би първа по рода си дискусия, вписваща се в 30-годишнината на Конституцията на Република България!

Уважаеми госпожи и господа,

Магистрати, колеги преподаватели,

Хора, които от различна позиция днес гледат в една посока,

Обсъждаме тази равностметка за това какво е дала Конституцията, евентуално какви проблеми възникват с нея и какви перспективи тя притежава. Самият факт, че днешната Конституция вече е втората по продължителност на действие в историята на Третата българска държава е показателен. При това трябва да кажа, че тези 30 години са ефективни, защото политическият и общественият живот, както и законодателството, се развиват в конституционната рамка. Няма периоди на фактическо прекъсване на действието на прилагането на Конституцията, въпреки че в при такъв акт винаги има противоречиви моменти, винаги има спорове за това как той да бъде тълкуван, прилаган. И въпреки че тази Конституция ознаменува политическата и обществената промяна в България сравнително рано, за разлика от други страни, които се намираха в

подобна на България ситуация, можем да кажем със сигурност, че това не е преходна Конституция. Това е така, защото **Конституцията се вписа в едно поколение, което тогава се създаваше от конституционни актове и тя се оказа напълно пригодна да впише България и в последващите промени, които произтичат от членството ни в Европейския съюз.**

Според мен, когато говорим за Конституция, е много важно да намерим баланса между предвидимост и перспектива. Преди два дни в Юридическия факултет на Софийския университет и катедрата Теория и история на държавата и тази по Наказателно-правни науки организираха, вече мога да кажа, традиционните научни четения, тази година на тема „Предвидимост на правото“. Казвам, че предвидимостта е много важна, защото както пък един друг известен изследовател споменава, ако правото е непредвидимо, то просто губи това си качество, защото ние няма да прилагаме едни и същи критерии и стандарти в сходни ситуации. Правото винаги ще бъде ново и то няма да може да ориентира тези, за които се отнася. Казвам това, защото ние преди всичко трябва да съсредоточим вниманието си върху това как действат различните нормативни актове, за да можем от там нататък да видим перспективите, които те очертават, било в пределите на собственото си действие или по начина по който ще бъдат променяни.


В това отношение, ако проследим законодателството през последните години, такива също конкретни позовавания имаше, това е един постоянен наплив от нескончаеми и в много случаи противоречиви промени, тъй като проблемът не е само в множественост на промените, а в това, че едни промени обикновено отричат до голяма степен предишните. Казвам го, защото **има опасност да попаднем в един период на Конституционна инфлация**, да го нарека. От моя опит, че обикновено предложения за промени на такова високо ниво идват от хора, които не могат да се справят с текущото управление и като че ли Конституцията се превръща в едно универсално обяснение за неудачите, които изпитва Българското общество. Нека да дам и два примера.

Когато едно съдебно дело започва и се налага по една или по друга причина заседанието да бъде насрочено за по-късен момент, страните не могат да предвидят кога това ще бъде направено. Ние и сега имаме случаи, когато, да речем, едно заседание започнало в началото на годината, се насрочва следващия път за есента. Виждате какви дребни детайли, по които ако не се създаде един по-добре и ритмично



работещ механизъм, каквито и планове и модели да чертаем в най-абстрактното нормативно изражение, няма хората да намерят отговор на практическите въпроси, заради които те се обръщат към различните институции.

Освен това конституционният дебат, ако така може да го наречем, в много случаи не е практически ориентиран. Той почива на различни твърдения, очаквания, дори не се извлича опит от предишните грешки. Вземете само промените в главата за съдебната власт – за мен са повече доказателство не за удачни решения, които се развиват, а за един нескончаем опит с едни и същи подходи, които не дават общо взето резултати, да ги повтаряме и да очакваме, че те на следващия път ще дадат друг и значително по-добър резултат. В това отношение мисля, че въпреки, че за Конституцията не се налага да бъде правена оценка на въздействието в задължителния смисъл, ние се нуждаем да видим как всички нейни разпоредби, всички нейни глави действат и какви са проблемите евентуално, които се пораждат от това действие.



Още един пример само ще си позволя, който обаче не се поставя като необходимост от решение, по темата за хазарта. Конституцията не е предвидила тази дейност като държавен монопол, но такива практически проблеми в последните месеци и години възникнаха. Но никой не казва, ако тази дейност трябва да бъде наистина осъществявана само от държавата, че това трябва да намери своето конституционно, не просто някакво моментно законово решение с оглед на една или друга конфликтна ситуация, която е създадена.


Давам тези примери, за да насоча вниманието към това, че Конституцията трябва да улавя истинските проблеми и да прецени кои от тях могат в почти всички случаи да бъдат решени на законово или друго нормативно ниво и кои евентуално трябва да бъдат изнесени като дискусия в тази най-висока нормативна йерархия.

Искам да обърна внимание само на още два въпроса. На това, че Конституцията живее свой собствен живот, който за добро или за лошо се откъсва от нейните създатели. Може би тук изпитвам известна ревност като човек, който е участвал в нейната направа, да чета някъде, когато Конституционният съд казва какво е мислел конституционният законодател и си мисля дали пък ние точно тези неща сме мислели или нищо друго.



Разбира се, в някои случаи е необходимо тълкуването, защото възникват казуси по които не е мислено. Чрез абстрактното, нормативното тълкуване, Конституцията получава значително допълнително развитие – не искам тук да се впускам в дискусиата кои са плюсовете и минусите въобще на такава функция на Конституционния съд, но тя е факт и това показва, че Конституцията днес един много по-голям масив, отколкото конституционния текст, съдържащ се в нейните разпоредби.

И последното, на което обръщам внимание е отношението между легитимност и Конституция. В Българското общество част от хората, които изразяват критично мнение към Конституцията, всъщност изразяват своето критично, в много случаи основателно, неодобрение към политическия живот, към начина по който функционира политическата система. И затова, ако ние искаме авторитетът на Конституцията да се увеличава, това означава да се подобрява ефективността на управлението, политическите институции да отразяват реалните очаквания на гражданите, да действат в името на обществения, а не на други интереси.



Така че тук е според мен големият проблем, пред който сме изправени - да свържем легитимността с Конституционализма, защото Конституцията ще утвърждава своя живот и мисля, че това ще го докажат даже и последващите оратори, някои от които към момента на нейното приемане са били твърде критични, но мисля, че те обективно от дистанцията на времето ще признаят, че Конституцията по-скоро изпълняваше своята роля, че тя не е изчерпала своя потенциал, и че ние трябва да бъдем не само хора, които просто се съобразяват с нея, но и хора които търсят и развиват нейния дух.

Така че още веднъж, благодаря за възможността, която ми предоставихте да споделя тези свои мисли и пожелавам успех в по-нататъшната работа!

Благодаря!

**Биляна Гяурова - Вегертседер:**

Благодаря, проф. Стоилов!

Вземам повод от последните Ви думи за оценката на въздействието и за легитимност, и за конституционализъм. Водени до известна степен точно от тези съображения, поръчахме провеждането на социологическото проучване за нагласи към промени в Конституцията и свикване на Народно Събрание, което е направено сред

граждани, които не са професионално изкушени като нас от въпросите за Конституцията. В това проучване те се опитват да направят своеобразна оценка на въздействието на Конституцията и изобщо да дадат оценка на работата на Великото Народно събрание, коментират и промените, които са извършени, дали има нужда от такива промени.

Само ще кажа, че Българската Конституция за 30 години е променяна 3 пъти, а за сравнение – Американската Конституция, която е на 233 години, е променяна 27 пъти. Сами може да направите извода. Голяма част от промените всъщност в нашата Конституция са свързани, както каза и проф. Стоилов, а именно с глава VI, със съдебната власт. Какво мислят гражданите за VII Велико Народно събрание и какви са нагласите и очакванията им за промени или за нова Конституция – давам думата на д-р Ангелова да представи проучването.

#### **Д-р Радостина Ангелова:**

Благодаря много!

Проучването е национално представително, имахме възможност, по идея на Българския институт за правни инициативи, да го реализираме непосредствено след изборите. Казвам това, за да имаме предвид, че по един или друг начин дебатите и по време на кампанията, но най-вече и непосредствено след изборната нощ, са повлияли на нагласите, които ще видите след малко.


Всъщност изследването обхваща 1072-ма пълнолетни граждани на територията на цялата страна. Използвана е двустепенна гнездова извадка с подбор на респондентите по квотен признак на база възраст, пол, образование и тип населено място, което гарантира и представителност на изследването. Респондентите са анкетирани по домовете им с таблети, което ни даде и възможност за много бързо обработване на резултатите. Мисля, че всички имате резултатите пред себе си.

Това което искам да отбележа като начало, е до каква степен се познават правомощията на Великото Народно събрание. Виждате, преобладаващата част, **56% от запитаните отговарят – по-скоро донякъде**. Това е разбираемо, тъй като важно е да подчертаем, че за младите поколения, които на практика не са били свидетели на работата на VII-то Велико Народно събрание, тази тема е много чужда, непозната, но

дори и съвременниците имат по-скоро бегла представа по отношение на това, какви са функциите и правомощията на Велико Народно събрание. Това до голяма степен предопределя и слабата информираност, слабо познаване изобщо на инструментите на тази форма на представителство.

Какви са нагласите по отношение на промени в Конституцията? На практика, да, има нагласи за промени, но те не са в толкова голяма степен обвързани с основния закон. **Промени за изцяло нова Конституция – 31% подкрепа, докато промени, но само на отделни части на съществуващата Конституция – 44%**, ще видим после и в какво се определят тези промени.

Една четвърт от пълнолетните българи смятат, че няма нужда от промени в Конституцията, тъй като основните проблеми, които срещат в ежедневието си, са обвързани и с други практики и регулативи, или пък смятат, че съществуващата Конституция е добра.




Трябва да подчертаем, че групите, които са в много по-висока степен настроени за изработване на напълно нова Конституция, са младите поколения, които по-слабо се идентифицират с вече съществуващата Конституция и чисто поколенчески търсят някаква промяна, на която те да идентифицират, и върху която да сложат отпечатъка на своето време и самите те да могат да се свържат с нея.

На следващата графика можем да видим с какво всъщност се свързват нагласите за свикване на Велико Народно събрание. **37,8% подкрепят свикването на Велико Народно събрание.** За останалите – почти същият дял, няма причини, не се налага свикване на Велико Народно събрание или пък няма нещо, което Великото Народно събрание да може да промени от нещата, които са на дневен ред в **обществото. Важно е и тук да отбележим, че около 1/5 не могат да посочат.**

Подкрепата за Велико Народно събрание и очакванията са най-вече по отношение на това да се намали броят на народните представители. Убедена съм, че чисто юридически дискусиата ще има своите много аргумент. Още веднъж само да подчертая, че тук представяме снимка на нагласите, на широката общественост на пълнолетните граждани на страната.

Да се въведе **ограничение на мандата на министър-председателя** до два мандата – **31%**. Да се **намали мандатът на главния прокурор и на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд – 29%**. **Главният прокурор** да бъде избран пряко от гражданите – **26%**. Да се **извади прокуратурата** от съдебната власт – **25%**. Това което е важно да подчертаем, че тук има едни нагласи за малко повече овластяване на гражданите, за възможност техният глас да бъде чут и те да влияят върху процесите, като задават по един или друг начин, включително ограничения в мандата, начина на избор и т.н. Най-малка е подкрепата за премахване на института на Велико Народно събрание. Тук отново трябва да подчертаем, че по-зрелите, по-възрастните поколения са още по-резервирани към това предложение. България да стане президентска република – също имаме доста ниска подкрепа.



Премахване на фигурата на главния прокурор – можем да сложим по-скоро сред предложенията с ниска подкрепа. Именно скептицизмът до каква степен Великото Народно събрание би могло да влияе и да променя политическата система, стабилността в страната е и в основата на резултатите на следващия въпрос. **Едва 30%** смятат, че би имало смисъл от едно **Велико Народно събрание** и то би повлияло върху политическата ситуация. Останалите мнения са по-скоро отрицателни, но също отново е важно да подчертаем, че **1/4 от запитаните нямат мнение**. А трябва да си даваме сметка, че темата е изключително специализирана и в същото време разговорите са по-скоро спорадични и не с чак толкова много различни, разгърнати аргументи и говорители. По отношение на това именно каква е ситуацията с темата за свикване на Велико Народно събрание широката общественост доста ясно разбира, че това е тема, която се използва за политически, за партийни цели и неслучайно, както видяхме на графиката вляво е и скептицизмът към свикване на Велико Народно събрание, който посочих преди малко – около 44% са по – скоро скептични към това да бъде свиквано Велико Народно събрание.

Следващите три графики на практика обобщават оценката на работата на VII-то Велико Народно Събрание, което е много интересно. Ще започна първо с високия дял респонденти, които нямат мнение. Първо, по поколенчески причини, защото не са били свидетели, не могат самите те да разберат смисъла и изключително голямата промяна за обществото, което Великото Народно Събрание и новата Конституция на практика са осигурили. Слаба историческа памет и, разбира се, слаба информираност. На практика

е много важно да отбележим, че почти половината от запитаните не могат да дадат мнение относно работата на VII-то Велико Народно Събрание.

Все пак какъв е балансът на оценките сред тези, които имат мнение и си спомнят за VII-то Велико Народно Събрание? По отношение на ефекта върху политическата стабилност виждаме, **18%** смятат, като цяло, че има **положителен ефект върху политическата стабилност**, **14%** – по-скоро че **няма или дори има негативен ефект върху политическата стабилност**. По средата са около **19%**.

Мнението за ефекта върху цялостното развитие на България -виждате **18%** са на мнение, че има **положителен ефект**, **13%** – че ефектът даже е **негативен**, и **21%** – по средата. Но най-важното, с което и ще завърша е ролята на VII-то Велико Народно събрание за демократичната държава. **28%** виждат **положителната роля**, **12%** **по-скоро негативна** и **17%** са **позиционирани в средата**, което макар и тук да нямаме тези големи проценти, които ни се иска да виждаме, все пак е един ясен знак за изключителната историческа роля на VII-то Велико Народно събрание и приетата Конституция.

Благодаря!

**Биляна Гяурова - Вегертседер:**

Благодаря на д-р Ангелова!

Мисля, че последното изречение е много добър преход към нашият първи панел за равносметката след 30 години, какво направи, какво постигна Великото Народно събрание и за институционалната памет за нещата, които и събитията, които се случиха през 1991 г. Давам думата на доц. д-р Наталия Киселова, която ще модерира първия панел.



## Панел I

### Българската Конституция – равносметката от изминалите 30 години


**Модератор доц. д-р. Наталия Киселова:**

Добър ден, здравейте и от мен!

Уважаеми г-н министър,

Уважаеми г-н декан,

Уважаема проф. Начева, които сте ми преподавали и се вълнувам много да говоря пред Вас!



Аз ще бъда съвсем кратка преди да дам думата на хора, които са участвали при писането на Конституцията и имат, така да се каже, емоционални и човешки спомени, освен юридически. Изминалите 30 години и дискусиата, която започваме днес и аз се надявам да продължи, са една прелюдия към нещо, което трябва да си кажем. Конституцията издържа изпитанията на времето, не Конституцията, а хората, които са я прилагали, са създавали политически или институционални проблеми. В този смисъл, ако си позволя да допълня идеята на проф. Стоилов, оценката на въздействието може да бъде направена по един много елегантен начин, през комисия в следващото 46-то Народно събрание, където оценката да бъде както за функционирането на промените, така и евентуално за предложенията, които възникват в обществото.

Българската Конституция има три групи ограничители. Поставям само рамката на дискусиата, за да може по-пълноценно да се изкаже всеки от Вас. Тези ограничители могат да бъдат сведени до институционни, т.е. кой може да предлага идеята, да се предлага от субекти, които имат право на инициатива, към които има по-засилени изисквания. Всъщност това доведе през лятото на миналата година Конституцията наистина да бъде припозната от гражданското общество и да бъде защитена от всички. Усилията на едно временно политическо мнозинство да си позволи да използва Конституцията, намериха доста сериозен не просто граждански и юридически, а мисля и национален отпор. В този смисъл нашата Конституция възприема хибриден или

двойствен режим за своето изменение, стана дума, Великото Народно събрание и, разбира се, действащ парламент.

На второ място, институционалните ограничители на учредителната власт могат да бъдат сведени до предмета и обхвата на промените и в този смисъл първичната учредителна власт в лицето на Великото Народно събрание са изброени като 5 точки в член 158, който всички познавате. Докато производната учредителна власт – Народното събрание може да се произнася по всички въпроси, които са извън предмета на Великото Народно събрание. Бих добавила и един трети възможен начин за ревизия и това е през практиката на Конституционния съд, преди всичко разбира се тълкувателно.

На трето място, процедурните ограничители, които Българската Конституция е предвидила, са темпорално ограничаване на мандата, по-завишени изисквания при реализация на процедурите, по-високи кворуми, усложнен законодателен процес.

Преди да дам думата на следващите говорители, ще си позволя да кажа, че Конституцията преживя 5 промени и усилия да кажем, за две, които не бяха успешни. Три групи са най-общо промените. Разбира се, спомената беше глава VI, където бяха 4 от 5-те промени. Това бяха през годините от 2003 г. до 2015 г. Втората група промени, за които трябва да кажем, че беше най-успешна, е групата, свързана с пълноценната ни интеграция в рамките на Европейския съюз и от там насетне Конституцията, като отворен тип Конституция, успя да отговори адекватно на всички предизвикателства през периода от 2007 г. насам. И третата група промени, които са в различни глави и се отнасят до най-разнообразни промени, трябва да кажем, също имат частичен успех във връзка с институционализирането на омбудсмана, като конституционен орган, възможността му да сезира Конституционния съд, отварянето частично на вратата за сезиране на Конституционния съд от страна на Висшия адвокатски съвет.

Така че Конституцията е преживяла сравнително малко промени в сравнение с други европейски държави, които са създали конституции след нас, и в този смисъл не промените са плашещи, а хората, които ги правят и целите, които си поставят. **В този смисъл към Конституцията трябва да се подхожда с чисти ръце и смело сърце. Когато отваряме следващото Народно събрание, се надявам това да се случи.** Благодаря!

Първи говорител ще бъде проф. Екатерина Михайлова от Нов Български Университет.

Заповядайте, проф. Михайлова!

**Проф. д-р. Екатерина Михайлова:**

Благодаря Ви, доц. Киселова.

Г-жо Гяурова,

Уважаеми конституционни съдии,

Магистрати,

Колеги,

Велики народни представители, които днес присъстват и някак си пред тях ми е много трудно да говоря за това какво е било преди 30 години, защото те са били съвсем вътре в цялата тема. Наистина 30 години е един добър срок, на който да стъпим за анализ на основния закон на Българската държава. Аз много си мислех какво точно, на какво точно да акцентирам, особено затова, че трябва да говоря за равносметката за тези 30 години за Българската Конституция и съм си сложила няколко опорни точки, на които искам да се спра, някои от тях бяха засегнати от предходните говорители. Някои от тях ги видяхме и като теми в това изследване, което наистина е много любопитно и заслужава отделен анализ.

Първото нещо, което си мисля, че трябва да кажем след тези 30 години откакто имаме новата Българска Конституция, е че както тогава, така и днес, тя продължава да е в полето на политическия дебат. Вярно е, че днес не сте поканили действащи политици, но има достатъчно политици, които са правили това в годините, а и всеки, който се занимава с темата за Конституцията, опира до темата за политическия поглед върху нея. Още повече в последните месеци, от миналото лято досега, темата за Конституцията се превърна в поле на политическо сражение, бих казала дори не на споровете. В степен, в която дори по някога лично аз не разбирах в първия момент какво точно ни се предлага и какво точно се цели.





Дори преглеждайки вчера нещата с оглед днешната дискусия, намерих още един аргумент защо може би е искано Велико Народно събрание в есента на 2020 г., а не изменение и допълнение на Конституцията, поглеждайки едно решение на Конституционния съд, което е от 2003 г., всички тук го знаем много добре това решение, в което е казано, че когато изменение и допълнение на Конституцията, то това изменение и допълнение подлежи на конституционен контрол. И вече имаме практика в тази посока имаме и решение на Конституционния съд, който обяви за противоконституционно един текст на изменение и допълнение.

Имам още един аргумент за този политически сблъсък и поставяне на темата за Велико Народно събрание през есента. Може би целта е била, ако има Велико Народно събрание, каквото и да се приеме, да не подлежи на конституционен контрол - нещо което не ми беше хрумнало във времето, когато тази тема беше поставена. Без да влизам в подробности, поставям акцент върху това, че наистина сблъсъкът и политическите противопоставяния, когато е приемана Конституцията – до мен е Мишо Неделчев, сигурно след малко атрактивно ще говори за това време, продължава в днешно време. Имам чувството обаче, че този политически разговор е доста разконцентриран. Едни искат Велико Народно събрание – видяхме и от изследването, други искат много сериозни промени, с които да се даде повече власт на хората и да има повече пряка демокрация. Трети искат промяна в институциите, вчера вече чух заявки и за президентска република. Тоест всеки ден се събуждаме с нови идеи.

Въпросът, който следва да се постави и неслучайно беше повдигната темата за оценката на въздействие, когато се предприема нещо подобно, промяна или изцяло наново да се подхожда към преуреждане на определени отношения, които са свързани, с начина, по който функционира държавата, не трябва ли, според мен трябва, да се направи един доста сериозен анализ и тогава да се подходи към подобно действие, а не само да се търси емоционалната връзка?

Преглеждайки, от друга страна, какво се е случило в тези 30 години – това е второто нещо, което исках да маркирам, е че Конституцията за 30-те години е удържала позиции. Пет изменения действително, аз съм напълно съгласна с Наталия, че най-сериозното, съществено и безконфликтно беше промяната, която е свързана с членството в Европейския съюз, и то е обяснимо, там имаше консенсус между всички политически сили и се търсеше най-доброто юридическо изражение. Поглеждайки


другите четири изменения, без да правим дълбок анализ, веднага може да се види къде най-много е имало проблеми, които са се опитвали да решават депутатите във времето. Четири от петте промени са свързани с темата „Съдебна власт“, което само по себе си, означава, че четири пъти е имало опити, в различни състави парламентите, да се търси решение, с което да подобрят нещата. Доколко са се справили е друга тема, в това число и аз съм от тези, които съм гласувала за някои от тези промени, така че не бива да говоря дистанцирано към този въпрос. Но самият факт, че четири пъти поглеждаме нататък и продължава да е тема, конституционна и дали не трябва да бъде променена, а именно начина, по който функционира съдебната власт и най-вече в посока на мястото и начина по който функционира прокуратурата, струва ми се, че дава едно от най-болезнените или най-горещи точки, които имаме в Конституцията и подозирам, че дебатът в тази посока ще продължи и в следващия парламент след изборите, които предстоят на 11-ти юли. Така че промените показаха стабилност на основният закон, но показаха и слабости. И тези слабости са в тази посока, която очертах. Това е моето мнение. Дори във вчерашния ден, новият министър, който е сред нас, Янаки Стоилов – аз гледах или четох след това как е протекло заседанието на Висшия съдебен съвет, и дори само това ми дава основания да си мисля, че нещо не е както трябва и като нормативна основа, и като приложение.

Вярно е това, което казаха Наталия и Янаки Стоилов, освен конституционните текстове всъщност Конституцията и нейната стабилност и приложимост в момента се дължат в голяма степен, на това което направиха в годините с различните състави на Конституционния съд. Практически, през тълкувателната дейност, която те развиха, създадохме една рамка, която също трябва да гледаме и съобразяваме, когато говорим за Конституцията. Доколко тя е добра, доразвивайки определени теми и доколко тя е спорна и към днешно време, струва ми се е разговор, който е за друго събиране не за днес, защото ще влезем в детайли.

Само бих посочила, че с едно от последните си решения от 2000 г., Решение №3 на Конституционния съд, като че ли се отвори възможността и за преразглеждане на решенията на Конституционния съд, защото в това решение, повечето колеги мисля, че се сещат за какво говоря, Конституционният съд каза, че не трябва да стои застнал, ако имаме промяна на действителността, на необходимостта и желанието за промени, и че може да се променя практиката и оттам да освобождава поле за промени или

допълнения и изменения на основния ни закон. Всъщност тук някъде мисля да спра, защото струва ми се, че влязох във времето и не искам да просрочвам, предполагам, че много колеги ще искат да се включат.

На финала искам да кажа, че тези 30 години показаха, с всичките резерви, които системите са имали към този закон, аз не съм била във Великото Народно събрание, имала съм и имам критики към него, но от друга страна, то е една основа която слага една демократична рамка има необходимост за определени промени. Но те не се състоят в това, което ни се предлагаше в рамките на миналата година, а именно свикването на Велико Народно събрание, което да рестартира системата, независимо от това кой какво разбира под тези думи. Това, което ни се предлагаше, въобще не изглеждаше на рестартиране, а бяха текстове за изменение и допълнение на основния закон.



В този смисъл аз съм привърженик на тезата, че има проблеми, които могат да бъдат решавани и могат да бъдат решавани през изменение и допълнение на Конституцията. Тя се оказа за тези 30 години един стабилен закон, който дава възможност за реализация и действия на държавните институции. Вярно е – ще завърша просто с това, че в последно време пак се политизира този дебат, сигурно ще продължи. На мен понякога ми е комично това, което се случва. На мен ми звънят, както и на колегите, и на кой ли не, да ходим да обясняваме съвсем ясни текстове в Конституцията, но с доста странни интерпретации, които се използват политически. Политически документ е Конституцията, но пък трябва да се отнасяме с уважение към него и с респект, и с внимание.

Благодаря ви.

**Модератор доц. д-р. Наталия Киселова:**

Благодаря Ви проф. Михайлова.

Давам думата на проф. Неделчев, който да поговори за политическия климат.


**Проф. д-р. Михаил Неделчев:**

Благодаря!

Уважаеми г-н министър,

Уважаеми майки и бащи на Конституцията,

Обръщам се така, тъй като всички се спомняме, че много наши приятели и колеги участници във Великото Народно събрание се вживяха в това да бъдат бащи на Конституцията и това беше техен основен титул в следващите години. Това беше основна тяхна заслуга. Не го казвам с ирония. Аз съм, може би си спомняте, сред тези, които не подписаха Конституцията. Аз съм сред хунвейбините от групата на 39-те. Искам обаче да свидетелствам, че групата на 39-те не бяха хунвейбини, а имаме сериозни мотиви да напуснем Великото Народно събрание временно и след това да се върнем, когато Конституцията вече беше подписана.




Моето говорене по неизбежност ще бъде политическо, защото искам да припомня първо как се роди самата идея за Конституцията. Тя се роди на кръглата маса. Един от хората, които формулираха от страна на Съюза на демократичните сили тази идея, това беше покойният Стоян Ганев, нека да си припомним неговото име. Светла му памет. Той много настойчиво поддържаше, идеята за преучредяване на държавата чрез една Конституция. Тя се възприе и от нашите опоненти - Социалистическата партия и, както си спомняме, беше свикано Великото Народно събрание. Съюзът на демократичните сили обаче беше убеден, че ние ще спечелим тези избори и че ние сме тези, които ще правят или най-малко ще диктуват, така да се каже, условията за правене на тази Конституция.

Проф. Михайлова е написала една прекрасна книга – „Парламентаризъм и правова държава“, в която е възприела пасажи от Конституцията, която аз лично защитавах, т.е. конституционния проект, който защитавах, ще Ви кажа точно кога, това се е случило на 12.04.1991 г, когато във Великото Народно събрание представих конституционния проект на Радикалдемократическата партия. Искам да припомня, че конституционните проекти, които бяха внесени, доц. д-р Атанас Славов прекрасно е описал тази ситуация в редица свои изследвания, бяха 16 на брой. От нашия Радикалдемократически проект,

не беше взето нито едно изречение. И точно, разбира се, не това, че той не беше уважен, някакси ни настрои полемично спрямо окончателния конституционен проект.

Основното възражение – и това е много добре защитено от проф. Михайлова, е това, че в конституционния проект така, както беше приет окончателно, в центъра на полезрението на обществото стои държавата. **Държавата дава, държавата регламентира, държавата осигурява и т. н. В Радикалдемократическия проект и не само в него, стоеше човекът, стоеше гражданинът, стоеше, така да се каже самостоятелната, гражданска единица.** Преди малко чухме една интересна грешка, която може да се тълкува и по Фройд. Беше казано, че има юридически език и човешки език, юридически подход и човешки подход. Да, действително нашето неудовлетворение беше преди всичко от това, че липсваше хуманитарният аспект в Конституцията. Конституцията беше донякъде прекалено технологизирана и прекалено и подробна.




Аз съм съгласен с казаното от всички преждеговоривши оратори, че Конституцията действително издържа на времето. Тоест едва ли не се смяташе, че ние в 36-ото Народно събрание пак ще имаме подобно отношение, т.е. няма да я подпишем. Разбира се, че Конституцията е Конституция, която ние уважаваме и всеки от нас, гражданин на Република България, трябва да уважава Конституцията. Това не означава, разбира се, че ние нямаме критично отношение към нея. Искам да припомня как се роди всъщност конфликтната ситуация – аз заявих моята тема като буря около приемането на Конституцията, как се роди всъщност това напрежение, което се случи.

Първо, нашето възражение беше, че прекалено дълго време се работи по тази Конституция. Идеята беше Конституцията да бъде направена, приета за 2-4 месеца, но станаха 15 месеца. В същото това време започнаха да се приемат най-различни други закони, които от наша гледна точка бяха компромисни и поддържаха по-скоро прокомунистическите нагласи, продължаващи да съществуват в обществото. Както всички знаете, ние бяхме една доста широка коалиция от 15 формации. Знаем, че някои от нашите опоненти ни възприемаха като неформали, като нещо, което тече на самотек, обаче в нашата коалиция се вземаха след много сериозни дебати всякакви политически решения.

Когато повече от една година вече течеше работата на Великото Народно събрание, се взе политическо решение да не се подписва тази Конституция. Това политическо

решение беше задължително за партиите, които влизаха в състава на Съюза на демократичните сили. Когато се разбра, че част от лидерите на съответни партии ще подпишат Конституцията, се прие едно допълнително решение, че тези, които подпишат Конституцията, нямат право да представляват своите партии, своите организации в Националния координационен съвет.

Това автоматически изключваше, така да се каже, хора като, Бог да го прости, д-р Петър Дертлиев и други, които се заиграха именно с възможността да станат бащи на Конституцията и не им даваше право да участват в най-висшия политически орган на Съюза на демократичните сили. Тогава се пристъпи към този радикален акт – излизането на групата на 39-те, когато се видя, че това заиграване е толкова дълбоко, че очевидно една много голяма част от нашите колеги няма да се подчинят на политическото решение, ще го пренебрегнат, т.е. те се държаха като вече автономни депутати, които просто най-важното е да приемат Конституцията. Това беше мотивът, това беше всъщност политическата причина за обособяването на групата на 39-те. Искам да припомня, че групата на 39-те след това спечели с малко, но завинаги спечели това мнозинство, което осигури създаването на правителството в началото на 36-ото Народно Събрание.



Ще завърша с това, с един хубав спомен, когато с покойния проф. Велко Вълканов бяхме един път в Москва и бяхме наблюдатели на избори. От посолството ни попитаха кой иска да отиде на симфоничен концерт и единствените, които пожелахме, бяхме проф. Вълканов и аз. Да, обаче концертът беше малко особен концерт, защото в него беше включен един опус на моя любим руски композитор - Алфред Шнитке. Когато ние тръгнахме пеша от тази висока сграда в Москва с проф. Вълканов, по пътя малко го образовах. Разказах му какво представлява в момента постмодерната симфонична музика симфонична на Русия. Разказах му за Алфред Шнитке, за Софья Губайдулина, за Силвестров, за много други композитори. Той беше останал някъде до Чайковски общо взето, хайде, да не е до Чайковски до примерно Скрябин. И така ние стигнахме до една малка църквичка, която току що беше отворена, старообрядческа, където аз му разказах кои са Старообрядците въобще какво представлява тази секта.

Казвам всичко това нещо, защото проф. Вълканов е немски възпитаник, т.е. той не беше така да се каже навътре в руските дела. След това, в свои спомени, той написа как сме били заедно двамата в Москва и как той ме е смятал за абсолютен хулиган и

съм го изненадал страшно, че разбирам от симфонична музика. Въобще, че ние от Съюза на демократичните сили сме се оказали едни сравнително образовани хора. Към нас се държаха като към абсолютни неформали, включително, за съжаление, наши колеги вътре в Съюза на демократичните сили, които бяха юристи. Имаше едно презрение на юристите към нас, неформалите, литератори и прочее, и всякакви такива. И когато един закон се приемаше и в този закон аз виждах логически дупки, и казах на моя съпартиец проф. Александър Джеров – тук има логически дупки, той ми каза така: „ Чакайте, чакайте, сега ние сме се договорили с комунистите, този закон да мине.“

И аз му казах – ама, проф. Джеров, аз лично като човек втора специалност философия, съм учил и формална логика, и символна логика, и математическа логика и мога да прочета този текст, който Вие сега предлагате за гласуване, че в него има логически дупки. И виждам, че те нарочно са оставени тези логически дупки.

**Проф. д-р. Михаил Неделчев:**

Благодаря за вниманието!

**Модератор доц. д-р. Наталия Киселова:**

Благодаря Ви!

Ако позволите да обобщя.

Първият извод, който се налага от различните гледни точки е, че преди 30 години различно мислещи политици са можели да седнат да говорят и да имат различни варианти за поведение, през което да постигат своите цели, които са имали конституционен резултат. За съжаление днешният политически климат е доста мразовит и липсата на разговори, на елементарни политически разговори дори, води до това да има спъване на голяма част от процедурите, които очаквахме да се случат в разпуснатото вече Народно събрание. Има един такъв анекдот, че половината общество не е чело Конституцията, а другата половина не е чело вестник и тайно се надяваме тази половина да е една и съща.

Необходимостта от образовани, просветени люде, които да бъдат политически представители и те да подходят към не просто конституционните промени, а към всяка законодателна промяна, всъщност е в резултат на това нормативните актове, не само




Конституцията, разбира се, да бъдат стабилни, да бъдат легитимни и да бъдат припознати и спазвани.

Проф. Ананиева, заповядайте!

**Проф. д-р. Нора Ананиева:**

Поздравявам организаторите на тази дискусия. Все пак, 30 години са достатъчно време и за оценка, и за равностетка. Няма да разказвам спомени. Ще се съглася с тезата, че мотивите за приемането на нова Конституция имаха преди всичко политически характер. В една нова геостратегическа обстановка и взрив на обществените нагласи за промяна, се стигна до изборите за Велико Народно събрание през юни 1990 г. и до приемането на нова Конституция. Заслужава да се припомня и тази обстановка, и какво означава Велико Народно събрание на онези, които спорадично се ентусиазират за нова Конституция.



Първо, в изборите за ВНС участваха 91% от избирателите. Според някои гласове, това е било инерция от миналото. Не е така. Знам го от собствен опит от срещите си с хиляди хора от моя мажоритарен избирателен район. Преди същинската избирателна кампания няколко месеца вървеше Кръглата маса, дебатите на която се предаваха по националното радио и националната телевизия на живо. В нея се постигаха компромисни споразумения и то главно - по необходимите радикални промени в характера и принципите на политическата власт. Народът слушаше дебатите, някой път денонощно. Спореше върху постигнатите компромиси и споразумения. Може да не асимилираше в достатъчна степен нови понятия като политически плурализъм, разделение на властите и пр. Но искаше промяна. Свързваше промяната с очакванията за по-добър живот. Друг е въпросът, че едва ли по онова време някой си даваше сметка, какво предстои. Може би само онези, които очакваха промените като “благодатна мътна вода”.

Второ, ВНС се състоеше от 400 души, 200 – избрани по мажоритарната и 200 – по пропорционалната избирателна система. Следователно, **ВНС беше широко представително тяло, може би първото в конституционната ни история приближение до отдавнашната мечта на учени и политици за “форум на нацията”.** При това, в този форум участваше голяма част от цвета на българската нация: големи имена на българската наука, култура, икономика, изкуство. Ще спомена



само Валери Петров, Леда Милева, Вили Цанков, Светлин Русев, Нешка Робева, Георги Мишев, академик Николай Тодоров, чл.кор. Азаря Поликаров, чл.кор. Александър Янков, който беше дълги години председател на Международния съд по морско право в Хамбург, много юристи – от едната, от другата, и от третата страна. От всички поколения, в т.ч. и наскоро завършили Юридическия факултет на Софийския университет млади магистрати. Голяма част от тях участваха активно в конституционните дебати. Забележително е прочетеното от трибуната тревожно предупреждение на близо 50 депутати от сферата на културата, че при изработването на Конституцията проблемите на културата остават на заден план. За съжаление, тяхното предчувствие не се оказа безпочвено.

Трето, ВНС избра Конституционна комисия от 51 депутати, която извърши огромна подготвителна работа преди пленарните дебати. Официално в Събранието бяха внесени 16 проекта за Конституция, почти от всички основни политически сили и от отделни лица. За целите на изработването на една истински европейска, модерна Конституция беше издаден сборник с преводи на конституциите на водещи европейски държави, на САЩ и Бразилия /от най-ново време/. Процесът на адаптиране на доказани в живота конституционни решения от световния опит е показан и доказан и исторически, и в съвременен план.


Четвърто, ако се погледне с днешни очи на конституционните дебати, не може да не се видят редица актуални и за сегашното време дебати: и за ролята и характера на държавата, и за обхвата и гаранциите за човешките права, и за подходящата за страната форма на управление. Разбира се, една конституция може да се напише по стотици начини. Важно е ядрото на ценности и цели /заложили при нас още в Преамбюла/, на принципи и на гаранции. Неслучайно Конституционният съд при тълкуване на текстове от Конституцията отчита и духа, и буквата. Според мен, има една груба грешка в Конституцията, която засега никой не е поставял на обсъждане: в текста за собствеността. Чл.17, ал.2 гласи: "Собствеността е частна и публична", а ал. 3 на същия текст: "Частната собственост е неприкосновена". Ако надникнем в Търновската конституция, идентична е втората алинея, но след нея следва: "Собствеността е неприкосновена". Увлечения на времето. Все пак при разпиляването и разграбването на държавната собственост едва ли някой се е позовал на Конституцията.

Пето, очевидно с приемането на новата Конституция беше радикално преучредена българската държава. Необходимо беше квалифицирано мнозинство от 267 депутати, а



текстът беше гласуван и подписан от 313 души. Бойкотиращите говореха за “липсата на морално право” на ВНС. Всъщност, при всяка революционна по същността си смяна има ожесточена борба. Затова приемането на Конституция изисква квалифицирано мнозинство, а не единодушие.

Очевидно днес няма нито вътрешнополитическа, нито геостратегическа потребност от смяна на стратегията на държавата и на природата на политическата власт. Реалният проблем е в развитието ни в синхрон с конституционните ценности и цели. А те, като се позоваваме на волята на българския народ, означават движение към демократична, социална и правова държава. Накрая, едно уточнение към изказването на проф. Неделчев, който припомни, че всички основни партии от Съюза на демократичните сили излязоха със собствени проекти, но и отбеляза, че от проекта на Радикалдемократическата партия не е използван нито ред. Да не сбъркам, но Радикалдемократическата партия предлагаше възстановяване на Търновската Конституция, при условие, че се премахне монархическата форма на управление. Такава идея беше малко абсурдна, като се има предвид, че 2/3 от текстовете на Търновската Конституция са посветени на монарха и неговите правомощия.



Като заключение ще спомена за една мистерия, която за мен остава неразгадана. Бях преподавател във Варненския свободен университет, когато получихме нареждане да се изгради съдебна зала към Юридическия факултет с нова, съответстваща на повелите на Конституцията вътрешна архитектура. Помня съдебните зали от предишното време: подиум за съда и на него - извисяваща се катедра за прокурора. Новата архитектура “свали” тази трибуна на подиума, до трибуната за адвоката. Очевидно ставаше дума за олицетворение на принципите за търсене на обективната истина в един състезателен процес, за новата роля на защитата.

Онези, които са запознати със съветското конституционно право, си спомнят сигурно името на Вишински - главният юридически съветник на Сталин. В неговите учебници (той е бил и професор, и министър на правосъдието) главният прокурор се определя като “меч на революцията”. Спомням си за това, когато нашият главен прокурор се появява по телевизията на всяко местопрестъпление, при всяко по-атрактивно задържане на заподозряни. И това е мистерията: нали около него всички са невинни до доказване на противното с влязла в сила присъда? Нали има наблюдаващ прокурор за спазване на процесуалните изисквания преди процеса? Нали идеята при изработване на Конституцията беше да скъсаме изцяло с авторитарната практика, при което главният прокурор е преди всичко административен ръководител? Или може би нещо не

сме доизкусурили в конституционния текст? Но...”нейсе”, както казваше академик Петко Стайнов от Института за правни науки при БАН, при когото имах рядкия личен шанс да работя върху кандидатската си дисертация.

Благодаря!

**Модератор доц. д-р. Наталия Киселова:**

Благодаря Ви!

Проф. Друмева, мисля, че поискахте думата.

**Проф. д-р. Емилия Друмева:**

Благодаря, доц. Киселова!

Поисках думата по повод въпроса на колегата Величков за ал. 2 на чл. 126 от Конституцията. Преди една година в разгара на протичащите тогава бурни събития се поровихме в стенограмите на Великото Народно събрание и за известно учудване и припомняне – почти няма дебати. Просто чл. 126 в този му вид се появява между второ и трето четене, приема се и в Комисията по Конституцията, където аз участвах регулярно.

Споменът ми е, че този въпрос не беше дискуссионен, като че по една инерция от установени положения. Понастоящем съдържанието и мястото на тези текстове са обрасли с идеи за реформиране, преработване и още, и още, за което всички се надяваме, че имаме потенциал и воля да участваме. И тъй като съм взела думата, съвсем накратко, първо съжалявам, че закъснях, и второ, заслужено приветствие към организаторите и към фондацията за тази конференция.

Да си припомним как беше направена Конституцията. По повод на споменатите проекти искам да припомня, че все пак в основата на работата по Конституцията залегна, ако го броим като 16-и проект за Конституцията, проектът, създаден от преподаватели от Юридическия факултет и от учени от Правния институт на БАН; от тук присъстващите проф. Начева и моя милост бяхме част от този екип. Още когато се захванахме със задачата имаше невероятен възторг и вълнение, че преживяваме звезден миг, продължителен, защото много рядък шанс в една професионална кариера е да можеш да участваш в създаване на Конституцията и да преживееш тържественото ѝ приемане и обнародване. Но още от началото бяхме със съзнанието, че се създава инструмент за управление - контролирано, ограничавано от народа управление с идеите и разбиранията, които първоучителите, първосъздателите са вложили в това понятие, и че създавайки Конституция, задължително трябва да има два компонента, за



да бъде тя Конституцията и да работи по предназначение: първо, правата и свободите - Конституцията се създава, за да можем ние гражданите да ги разгръщаме, да ги реализираме, да се спазват от публичната власт и от цялото общество като извоювани и признати блага. А как ще се гарантира това – чрез втория компонент – чрез организацията на държавната власт, чрез разпределение на функциите по нейното упражняване, т. е. чрез разделение на властите. Така че, двата компонента – първо правата, и второ – разделиението на властите, на тези две опори се изгражда и работи всяка конституция. С това разбиране работеше Великото Народно събрание, вкл. Комисията по изработването на Конституцията.

Завършвам с едно включване по повод изказването на проф. Неделчев и споменаването на две имена, за които не мога да не реагирам. Първо, името на д-р Петър Дертлиев и думите на проф. Неделчев, че той е направил „едно заиграване“. Не, не съм съгласна с тези думи, имах честта да работя във Великото Народно събрание с д-р Дертлиев и споменът ми за него е много траен, спомен за един високо почтен човек с много силно чувство за отговорност, човек който съзнателно жертва своята политическа кариера, за да я има тази Конституция, защото моментите бяха кризисни. И не само политическа кариера, а и всичко което го съпровождаше като минало, като настояще и за съжаление недълго след това той ни напусна. Така че, казвам това със съзнанието за уважението и дълбоката почит, която дължим към д-р Дертлиев, когато споменаваме и честваме годишнина от нашата Конституция.

Другото име е на д-р Велко Вълканов - наш колега, задълбочен и уважаван учен, който познавахме като висококултурен човек, за когото беше споменато, че е немски възпитаник. Да, той беше такъв, и докторантурата му беше в ГДР тогава, на високо научно ниво. Конституцията, която навършва 30 години, се доказва като един жив организъм, отворен за промени както стана дума, и продължава да се развива еволютивно. В края на краткото ми изказване изразявам удовлетворение от представеното социологично проучване. Тази сутрин по националното радио слушах колегата Гяурова, обнадеедена съм от резултатите на проучването за това, че Конституцията работи, че тя заслужава да се развива, да се подобрява и че преобладава разбирането - на обществото не е потребна цялостно нова Конституция, защото какво друго ще сложим като основи в една нова Конституция, ако не правата и държавната организация за тяхното реализиране.

Благодаря ви!

## Панел II

### Усъвършенстване на настоящата Конституция на Република България или нова Конституция

**Биляна Гяурова - Вегертседер:**

Започваме, г-н Славов, заповядайте!

**Модератор Владислав Славов:**

Благодаря, г-жо Гяурова!

Уважаеми колеги, малко намаляхме, но тези които са си отишли, ще съжаляват, защото сега съм сигурен, че навлизаме в по-интересната част на днешната кръгла маса. Като за начало си бях подготвил няколко думи, мислейки да използвам присъствието на министъра, но той си отиде, успяхме да поговорим, но едно от нещата, които най-много ме смущават в последните години, независимо от усилията, които полага Съюзът на юристите е обстоятелството, че в Европейския съюз България остана единствената държава без консолидирано законодателство.

Няма да навлизам в подробности, но задължение за това има Министерският съвет и Народното събрание, и то по силата на решение на Великото Народно събрание от 1991 г., и допълнително по силата и на едно решение на петчленен състав на Върховния административен съд от 2011 г., което още не е изпълнено. Тогава с акт на Министерския съвет беше закрыта така наречената редакция „Нормативни актове“, онези сини сборници, ако си ги спомняте. И ние в момента, колкото и да е жалко, сме единствени в Европейския съюз без консолидирано законодателство.

Беше направено между другото, в рамките на отишлия си парламент, някакво усилие от колеги от Демократична България, които бяха внесли един законопроект, който предвиждаше изменение на Държавен вестник и решаване на този въпрос. Много слаб опит беше, но беше едно начало според мен, защото досега независимо от усилията, които сме полагали към Министерския съвет и към Народното събрание, няма никакъв резултат. А, проблемът, сами разбирате, е изключително важен.

Две думи за чл. 126 ал. 2, който коментираха вече няколко човека. Това, което малко шеговито споделихме с проф. Друмева, текстът много зависи от това кой е главният



прокурор. И оттук тръгна една хубава приказка, която започва с това, че Иван Татарчев показал какъв трябва да е главният прокурор. Няма да я продължавам нататък, защото някои от следващите прокурори може и да се обидят. Но последното продължение по повод на приказката, която залепиха на Татарчев, че над него е Господ, е развита в посока – по-добре над главния прокурор да е Господ отколкото някой друг.

Алинея 2 на чл. 126 между другото беше предмет на конституционно дело, но така или иначе Конституционният съд тогава не тълкува текста, отклони искането. Между другото, ако влизате в архива на Конституционния съд, там пише, че аз съм докладчик на това дело. Не е точно, Евгени Танчев е докладчик. Но решението беше единодушно на колегите, че не следва да се тълкува текстът, защото и на конституционна делегация към НС. А сега, е сигурно, че ще бъде предмет на обсъждане в предстоящия нов парламент, ако разбира се, направи правителство.

Малко сме напреднали с времето и аз ще спра дотук, защото в края на краищата нещата свързани с усъвършенстването или евентуално обсъждането на нова конституция са много важни и е хубаво да чуем нашите докладчици.

Първият от тях е доц. д-р Антоний Гълъбов, давам му думата.

**Доц. д-р Антоний Гълъбов:**

Благодаря г-н Славов!

Благодаря за възможността да бъда сред вас!

Аз съм социолог по професия не съм юрист. Имам честта да бъда част от реформата, която доведе до промените в Закона за нормативните актове, която влезе в сила от 4.11.2016 г. и затова съм чувствителен по темата за оценка на въздействието. Така че това, което ще се опитам да представя пред Вас е и гледна точка, която съм отстоявал през последните десетилетия. Най-общо казано, тезата ми е за необходимостта от сериозни конституционни реформи.

Това, което искам да споделя в началото, е следното. За 20-ата годишнина на Конституцията направихме една голяма международна конференция в Нов Български университет, където имам честта да работя, и установихме, че всъщност България е първата страна, която приема изцяло нова конституция. Последната от нашата група страни беше Унгария, която прие изцяло нова конституция през 2011 г. От гледна точка



на темата за изцяло нова Конституция всъщност страните от бившия съветски лагер се разтегнаха в един период от 20 години. Преди 5 години, когато организирахме в Народното събрание една голяма научна конференция за 25-ата годишнина на Конституцията, отново си повторихме в общи линии същите неща. Искрено се надявам, че на 50-ата годишнина на Конституцията няма да има малък кръг от хора, които да се опитват да си спомнят какво се е случило. Защото строго погледнато, основанията за твърдението ми, за тезата ми, че са необходими дълбоки конституционни промени, не са свързани със съдебната власт.

Балансът между законодателна и изпълнителна власт е нарушен. В изминалите 30 години всички изследвания показват (има предвид и социологически изследвания, и целенасочени проучвания за това как функционират институциите) как архитектурата на разделените власти генерира власт, как се управлява в тази архитектура, показват една ясна устойчива зависимост на централизиране и завихряне на властта в централната изпълнителна власт. Това е нещото, което ми позволява да напусна за кратко добрия тон и да кажа, че нашата Конституция произвежда премиерска, а не парламентарна република. Една от основните причини според мен за това е липсата на орган на местно самоуправление на областно равнище.

Законодателната власт в България не е изградена докрай. Ние имаме общински съвет като орган на местното самоуправление на местно равнище и Народно събрание – на национално равнище. На областно равнище срещу фигурата на областния управител, (която се назначава по предложение на министър-председателя от Министерския съвет) не стои орган на местно самоуправление, който да балансира свръхцентрализираността на изпълнителната власт. С други думи, **основната ми теза е че България има нужда от много сериозна конституционна реформа, която да засили законодателната власт по отношение на изпълнителната. Начинът, по който се управлява държавата по естествен начин концентрира все повече и повече власт в централната изпълнителна власт, и особено във фигурата на министър-председателя.** И това не зависи от волята на конкретните личности. Сменихме няколко министър-председатели, но ефектът е абсолютно един и същи.

Местното самоуправление, българските общини стават все по-бедни и все по-зависими от министъра на финансите. В края на 90-те години около 60 български общини генерираха самостоятелни доходи, които бяха по-големи от бюджетните трансфери към тях, и имаха възможност да реализират самостоятелна политика. В

момента това са около 15 общини от вече 265 общини. Практически все повече решенията се концентрират в София, в институциите на централната изпълнителна власт, което много съществено деформира и качеството на живота на българските граждани и възможността местните органи на властта да изпълняват правомощията си. Тези тенденции се засилиха в двата отминали планови периода в Европейския съюз. Българските институции не са в състояние да привлекат и да реализират съществуващите възможности като европейско финансиране заради липсата на капацитет, заради липсата на достатъчно правомощия.

С други думи, основното изкривяване, което твърдя, че генерира Българската Конституция, е по отношение на изключителна централизация, централизиране на властта в един център, по възможност в един човек, при изключително слаб процес на децентрализация. Това се вижда много ясно в запазването на големите неравенства в регионален план. Това се усеща много ясно в изключително неравномерното териториално развитие на страната. Така че при положение, че около 3/4 от европейските средства по същество би трябвало да се реализират на местно равнище, тъй като няма капацитет това да се случи, те се връщат обратно в центъра. Този дисбаланс е непосредствен резултат от незавършеността на законодателната власт в българската Конституция.

През изминалите години съм чул всички възможни аргументи срещу това - колко било опасно да се изгради орган на местното самоуправление на областно ли регионално ниво, институция, която би могла да бъде определена като областен или регионален съвет, която да е в състояние да управлява регионалното развитие. Ние нямаме структури, които в момента ефективно да са в състояние да генерират развитие и да оползотворят много от потенциала на България, който е видим на регионално и местно ниво. Точно за това регионалната политика в България се води от София, което е дълбоко неадекватно като поведение. Така че двата планови периода много ясно показват, че проблемът не е в обема на средства, които България успява да привлече, а в липсата на капацитет да ги реализира. Необходимостта от регионален орган на местно самоуправление е очевиден. Така че това е тезата ми.


Оттук нататък искам да кажа какво според мен би могло да се направи, само ако ми позволите високоуважаваните колеги от „Глобъл Метрикс“ са направили едно много хубаво изследване. Аз обаче работя с данните от едно от най-големите български социологически изследвания, Изследователската програма, която се нарича „Правно





съзнание на българските граждани“. Първото изследване е от 1999 г. , а последното отпреди два месеца. Процентът на българските граждани, които през 2021 година, на пряк въпрос „Чели ли сте Конституцията?“, отговарят – да, е 22%. Симпатичен ми беше вицът на доц. Киселова, но не става дума за половината български граждани. В най-добрият случай през 2018 г. 27% на декларативно равнище са заявили, че поне веднъж са прочели Конституцията. Всъщност средните стойности, които се получават след корекцията чрез всички контролни въпроси, показват че малко повече от 10 % от пълнолетното население на страната познава основния закон.

С други думи, тук не става дума за криза. **От 1999 г. когато имаме 19% посочили, че са чели Конституцията няма промяна. Тревожното не е в това, че само 22% са чели Конституцията. Тревожното е, че за период от 22 години тази пропорция не се променя. Точно затова, например през 2013 година, имаше хора, които искаха да си пишем нова Конституция по Фейсбук.** Липсата на правна култура, липсата на елементарна правна грамотност е дълбоката основа на тази полу-гражданска грамотност, която виждаме непрекъснато наоколо.



Хубаво е, че от следващата учебна година най-после ще възстановим гражданското образование в средното образование. Но това, че то не съществуваше през всички тези години, че българските ученици завършваха без дори да знаят какво значи Конституция, (да не говорим да отговорят на въпрос за правомощията на Велико Народно събрание и т.н.) равнището на правна и политическа грамотност продължава да бъде изключително ниско. И това е доказуемо в годините. Не можем да очакваме в тази среда да бъде генерирана обществена енергия за промяна на Конституцията, по напълно разбираеми причини. Хора, които не познават основния закон, не могат да отговорят на въпроса, трябва ли да има нова Конституция или не. Или те отговарят на това, което са ги запитали колегите, тъй като са вежливи хора, възпитани, като ги запитат, отговарят.

Първото, което според мен би трябвало да се направи, е да има един хоризонт поне от една година, в който да започне много сериозен анализ и да се върви към ново административно-териториално деление на страната. В този си вид България не е в състояние да генерира устойчиво развитие. Налице е тенденция към задълбочаваща се териториална фрагментация. Тя може да доведе до това да имаме през следващите години 270, 275, а защо не и 280 общини? Необходима е административно-териториална реформа, която да разположи местните власти така, че да разполагат с необходимия потенциал, за да могат ефективно да изпълняват правомощията си.

Вместо да говорим просто формално за децентрализация, държавата трябва да бъде подредена така, че да функционира ефективно. Същото се отнася за районите за планиране. Два от шестте ни района за планиране вече не отговарят на европейските критерии като численост на населението. Необходимо е ново райониране, което да позволи България да привлича европейски средства и да развива регионите си. Защото от това зависи качеството на живота на българските граждани.

Разбира се, необходима е една много сериозна оценка на това как през тези 30 години работеше основният ни закон. Но отново казвам, разбирам много добре фокуса на юридическото съсловие върху глава „Съдебна власт“. Но за мен основният проблем в момента дори не е само там. Основният проблем е в липсата на баланс между законодателна и изпълнителна власт. В това отношение по-слабата законодателна власт допълнително подпомага свръх-централизацията и съсредоточаването на все повече власт в централната изпълнителна власт. От хоризонта на изминалите 30 години се вижда много ясно, че самата архитектура, начинът, по който са структурирани и разделени властите, правомощията и степента им на независимост, които им дава Конституцията, в случая със законодателната власт, вече не са достатъчни, за да бъде упражняван ефективен контрол върху изпълнителната власт.



Необходим е много сериозен обществен дебат, много сериозен анализ, който като хоризонт би могъл да стигне и до две години, след което ще трябва да пристъпим към много дълбока и сериозна конституционна реформа. Тук се ограничавам само до законодателна и съдебна власт. Според мен има много други неща, които също трябва да се променят, едно от които е фигурата на служебният кабинет, например. Аз не виждам абсолютно никакъв смисъл в съществуването на подобна фигура в българската правна среда.

Има много други елементи на Конституцията, които изживяха времето си, имаха защитен характер в началото на 90-те години, но вече няма нужда от този характер, който тогава им беше даден. Така че, позволете ми приключвайки, още веднъж да повторя, че за мен е очевидна необходимостта от конституционна реформа, и то дълбока конституционна реформа, след много сериозен дебат. Тази реформа не се свежда до броя на народните представители. Тя се отнася до това как функционира демокрацията на базата на институционалната среда, изградена от българската Конституция.

Благодаря Ви много!

## **Модератор Владислав Славов:**

Благодаря на доц. Гълъбов!

Очевидно, че не може да не се съгласим с докладчика. Проблемът, който постави за развитието на регионите мисля, че е много съществен. Аз, доколкото съм чел различните проекти, които се дискутират тук от доста време в отношение промяна на Конституцията, много рядко виждам някой да засяга проблема въобще на местната власт. А каквото и да си говорим, всички малко или повече наблюдаваме, че в последните години при действието на сегашната Конституция, централизацията на местните бюджети е един постоянен процес, и то не с оглед на някакво развитие на регионите, а преди всичко с оглед на възможности за политическо влияние. Важен проблем е, ние като юристи не трябва да го подценяваме и очевидно когато дискутираме евентуални проекти за развитие на Конституцията това, нещо не трябва да се пропуска. Благодаря още веднъж на доц. Гълъбов!

Предоставям думата на съдия Капка Костова.

## **Съдия Капка Костова:**

Благодаря!

Бих искала да адмирирам организаторите на този разговор, защото той е изключително навременен и изключително полезен, а както се вижда и приятен. По тази причина аз ще се опитам съвсем накратко да аргументирам тезата, която естествено ще е на полето на глава VI от Конституцията, не само защото целият ми професионален живот е преминал в съдебната зала, но и защото практиката през последните десетилетия показва, че наистина това е частта от основният закон, която създава сериозни проблеми и налага чести промени.

Доколко тези промени са били необходими, доколко са били разумни, очевидно не е предмет на това обсъждане, защото би отнело много време, но така или иначе в периода от 2003 г . до 2007 г. Глава VI от Конституцията е променяна 4 пъти. Част от тези промени, всъщност всичките, са под предлог, че това е във връзка с преговорите за приемане в Европейският съюз и предстоящата евроинтеграция.

Да, действително има и такива промени, но повечето са свързани с решаване на конституционно ниво на тривиални въпроси, например за съществуването на



Инспекторат като орган към Висшия съдебен съвет. За повечето колеги това беше необяснимо. Най-вероятно има някакво оправдание или някаква необходимост от това е съзряна, но така или иначе в присъствието на толкова много изявени конституционалисти аз не се наемам да давам отговор на този въпрос, а и не се налага. Така или иначе е факт.

Това, за което искам да изложа накратко аргументи е, че нова Конституция очевидно не се налага да бъде писана, тъй като няма промяна в обществените отношения до степен, която да налага това. От друга страна обаче, извън поставените въпроси в сфери, които бяха маркирани в предходни изложения и където очевидно има проблеми, в частта относно съдебната власт, смятам че глава VI просто трябва да бъде пренаписана. Може би с много малки изключения, примерно първите текстове в чл. 117, които съдържат основополагащите принципи за системата.


Първо, главата е наречена „Съдебна власт“, за разлика от всички останали глави в Конституцията, които назовават органа, предмет на регламентация – президент, Народно събрание, Министерски съвет и т.н. Съдебна власт, да, защото тя се получи някакси от съединяването на три отделни структури – съд, прокуратурата и следствие, които несъмнено имат общи дейности във връзка с опазването на общественият ред, налагането на законността, правораздаването и т. н., но много трудно могат да имат някакво общо наименование.

Напоследък се наложи и терминът магистрати, възможно е да се обвърже с „магистратура“, макар че и това не би било съвсем вярно и съвсем точно. Не е случайно, че терминът магистрат не е употребен нито веднъж в Конституцията и специално в глава VI, където се регламентира тази материя.

Чудесно е, че 30-годишнината от Конституцията е повод да си поговорим за основния закон на държавата и да предизвикаме професионален дебат, на какъвто наистина аз много се надявам. Но мисля, че разговорът за конституционната уредба на съдебната власт никога не е преставал, защото за съжаление този начин на регламентирането й породил проблеми в практиката доста отдавна, бих казала още към края на 90-те години на миналия век.

Тогава се създадоха много тежки, конфликтни междуинституционални отношения в рамките на тази власт и колкото и да се правеха опити те да се припишат на някакви

личностни особености или междуличностни конфликти, без да изключвам това, в крайна сметка се разбира, че проблемът е в принципа, а в основата на тези противоречия са просто различията в трите институции, които бяха механично събрани. Те са различни по функциите, които са им възложени, по статута на хората, които ги осъществяват, по целите, които те имат, по комуникациите им с други органи и институции, по резултата който трябва да постигнат и т.н. Ще ми простите клишетото, че съдебната система навсякъде по света – това е само съдът. И тук не става въпрос за друго, а единствено за абсолютни различия, в това, което е възложено на отделните структури да изпълняват. **Съдът е този, който правораздава. Прокуратурата е тази която внася и поддържа обвинение пред безпристрастен съд в един справедлив, равнопоставен съдебен процес срещу защитата. Тоест, съдът арбитража и решава, прокурорът обвинява и от другата страна защитата защитава.**




Известни и безспорни неща, но наистина е необходимо да се говори за тях, защото вече като чуя общият термин „магистрати“, с който се наричат всички, които са в системата, и се питам какво точно се има предвид? А как искаме хората да могат да разберат за какво става дума и да имат адекватно отношение към това, което се случва в тази система, когато ние самите не го разбираме? А хората трябва да имат адекватно отношение и да могат да реагират по правилния начин, защото в крайна сметка предназначението на правораздаването е да се защитават техни права и интереси. Това е в основата. И, разбира се, от страна на прокуратурата да се защитават интересите на държавата и общественият интерес.

Затова аз мисля, че говорейки за тези неща и ползвайки задълбочено сериозната експертиза в областта на конституционното право, трябва да се намери решение и да се пренапише всичко това по начин, който да гарантира ефективна и добра работа на системата поне за следващите 20 години. Светът сега се променя много бързо, но дори и за 10 да е, би било добре. Защото това е система, която не бива да бъде променяна нито често, нито немислено, както и всяка друга, впрочем. Но по отношение на съдебната власт това е особено валидно, защото на практика това е клонът, на който стои всяко държавно управление.

Ако управляващите бяха по-далновидни, биха си давали сметка, че negliжирайки или подчинявайки съда, режат клона, на който стоят. Очевидно не може да се разчита на това. Но съдът е система, която е консервативна, която много бавно и много трудно

се променя, и това неслучайно е така, защото точно така трябва да бъде. Тя трябва да бъде такава. Така че аз наистина много се надявам това да е начало на сериозен разговор, за да може този път да се постигне това, което трябва.

Съвсем накратко няколко примера защо това трябва да се случи. Като казвам, че този разговор не е преставал, се сетих и намерих два (а те със сигурност са повече) документа, изходящи от ВКС, които са от периода 2004-2005 година. Те са адресирани до Министерския съвет и до Народното събрание и визират промени в Конституцията, които трябва да бъдат направени. В тях са разписани и конкретни редакции на текстове, напр. на чл. 119, на чл. 126, на чл. 128 и т. н. Очевидно нищо не е последвало от това, поради което през 2005 г. е сезиран Конституционният съд с поставени 5 въпроса, петият от които е отклонен, но на останалите 4 е даден отговор в решение № 8/2005 г. на Конституционният съд, което е тълкувателно.




Това решение защо го споменавам? Не само защото е в отговор на сезиране от ВКС и след игнориране на негови предложения до съответните компетентни институции в държавата, което не би следвало да си позволява което да е управление, а защото винаги когато се стигне до промени в глава VI, се цитира прословутото решение № 3 от 2003 г. То също е тълкувателно и с него се предлага доста разширително тълкуване на чл.158, т. 3 от КРБ, т.е. кога е налице промяна във формата на държавно управление и кои промени в Конституцията са от компетентност на Обикновено или на Велико Народно събрание.

Но дори в това решение се дават примери за промяна във формата на държавно управление, като този съдиите да се избират не от ВСС, а от някакъв орган на изпълнителната власт, което позволява изводи за компетентност на Обикновено НС за други случаи. В решение № 8, което много по-рядко се споменава, са дадени изчерпателни и убедителни отговори на този въпрос, като много ясно е казано кое не представлява промяна във формата на държавно управление и може да бъде извършено от Обикновено Народно събрание. Става въпрос за промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, насочени към реструктуриране, оптимизиране, прецизиране на отделни функции на нейни органи, акценти и уточняване на техните правомощия и т. н.

**Тоест, разговорът по темата за съдебната власт не само е необходим, но и трябва да бъде много задълбочен и всеобхватен, изцяло експертен, а не**

**политически, защото ние знаем, че когато политиката влиза в съдебната зала, правото излиза.** И затова адмирам този разговор и се надявам наистина той да е начало на истински дебат не просто за събиране или разделяне на структури и за тяхното професионално съжителстване, в крайна сметка това не е най-важното. Поначало, всяка институция трябва да може да работи и да си сътрудничи с всяка друга.

Тук става въпрос за коренни различия във функциите, в правомощията, в целите, в начините на действие, дори в манталитета на отделните професии. Давам един последен пример и приключвам, защото може би навлязох доста във времето.



Основното което е дадено в Конституцията като характеристика на съдебната власт, това е нейната независимост. По какъв начин тази независимост може да бъде отнесена към всяка от трите структури в тази власт? Единственото общо, което е казано и в Конституцията, това е същностната характеристика на независимостта, обвързана с подчиняването на дейността на отделните органи само на закона. Но дотук, само това. Оттам нататък вече всичко е регламентирано по различен начин за отделните институции в системата на съдебната власт, защото основните характеристики на всяка от техните дейности е различна за всяка структура. Не случайно те са уредени в глава VI поотделно. Защото независимостта на съда има коренно различно съдържание от независимостта на прокуратурата, която, пак казвам, се изчерпва до подчинението само на закона. За съда е абсолютно задължително да бъде независим, но според мен прокуратурата може да бъде само автономна. Не независима по начина, по който е независим съдът. Но това е началото наистина на един много дълъг разговор

Благодаря и се надявам този разговор да се състои!

**Модератор Владислав Славов:**

Благодаря на съдия Костова!

Очевидно е колеги, че дискусиата, която и днес ще се развие около усъвършенстването на настоящата Конституция ще концентрира около глава VI „Съдебна власт“ на Конституцията. Очевидно е, и че там има най-много проблеми, очевидно е, че независимо от четирите промени до сега, които е направено на Конституцията в тази посока, не можем да бъдем удовлетворени от това, което в края на краищата урежда съдебната власт.

Аз искам да кажа нещо странично. В последните месеци ни надуха главата с позиции на Венецианската комисия за изборния кодекс и т. н., и то от управляващите, забележете което беше много интересно. И тогава се сетих веднага, че едно от първите становища на Венецианската комисия, тълкувайки глава „Съдебна власт“, беше в посока, че има прекалено присъствие на законодателната власт в съдебната, особено с квотата във Висшия съдебен съвет. Ние не само че не се съобразихме с това решение на Венецианската комисия, не ние разбира се, а законодателната ни власт в миналите години, но стигнахме до абсурда да формираме един Инспекторат към Висшия съдебен съвет, който 100% се избира от Народното събрание, при това на квотен принцип, защото отидохме на мнозинство 2/3. За мен е един абсурд, който между другото постепенно вървеше във времето и аз, без да хваля, Съюзът на юристите беше единствената организация, която твърдо стоеше на принципа, че по този начин не може да се решават проблеми на съдебната власт.

Спирам до тук, дискусиата съм сигурен, че ще е концентрирана в тази посока. А сега искам да предоставя думата и на проф. д-р Пенчо Пенев.

Заповядайте, г-н Пенев!

**Проф. д-р. Пенчо Пенев**

Благодаря, господин Председателстващ

Присъединявам се към мненията, които бяха изказани, в смисъл, че Конституцията от 1991 г., въпреки някои несъвършенства оказва силно положително въздействие в развитието на младата ни демокрация. Няма да навлизам и да анализирам достойнствата на Конституцията, по-скоро ще се спра само на някои промени, по повод прилагането ѝ в контекста на основния въпрос на настоящата дискусия - има ли необходимост от нова Конституция или не?

От теорията и практиката е известно, че нова Конституция преучредява държавата. Обикновено тя е резултат от революционни промени, сътресения, нови идеи, които трябва да бъдат защитени, нови обстоятелства, които трябва да бъдат съобразени, да се попълнят празнини, които са нетърпими и т.н. Ако си зададем въпроса тези предпоставки налице ли са в случая? - моят отговор е отрицателен. Ще се опитам да бъда максимално конкретен.

Твърди се, че е необходима нова Конституция, защото в настоящата има дисонанси в разделението на властите и особено между законодателната и изпълнителната власт. Не съм съгласен. Когато правехме през 1991 г. проекта, ние ползвахме образците на европейския



конституционализъм, който в отношенията между властите се основава на идеите на т.нар. Рационализиран парламентаризъм. Възприехме много неща от него в нашата Конституция.

По отношение на Парламента, Рационализираният парламентаризъм означава възможности за питания, за интерпелации, поставяне на актуални въпроси, възможност за създаване на комисии за изясняване на проблемни ситуации.

По отношение на изпълнителната власт, рационализираният парламентаризъм означава приемане състава на Министерския съвет „ан блок“, възможност да се иска свикване на Народното събрание, когато то не заседава, да може да се явява пред Парламента министър-председателят и всеки министър, за да отстоява свои позиции, без да се ограничава времето за изявление.

Елементът на рационализиран парламентаризъм е и възможността да се сезира Конституционният съд за решаване на спорове между Народното събрание, Президента и Министерския съвет - член 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията. Пак елемент на рационализиран парламентаризъм е възможността да се атакуват действия на Парламента и на приети закони пред Конституционния съд. Всичко това го има в нашата Конституция.

Задавам си въпроса, дали проблемът не е в превратното, лошото упражняване на Конституционно предвидените правомощия, а не липсата е ли недостатъчността им. Аз мисля, че първото е вярно. Защо? Защото при нас сега се поставя едва ли не въпросът за еманципиране на парламента от изпълнителната власт, а би трябвало да бъде обратното - как да еманципираме изпълнителната власт от парламента, разбира се в допустимите граници, както стои въпросът обикновено в развитите демокрации.

Защо в България се получава така? Ами защото парламентът се отказва от конституционни функции, които ги има в нашата Конституция. Затова критикувам всички легислатури, не само последната, може би при нея това се прояви в по-висока степен. В Конституцията е казано достатъчно за законодателния процес, но какво може да се направи след като сме свидетели на внесени законопроекти набързо без предварително обсъждане, когато се вкарват множество предложения между първо и второ четене, когато се измества законодателната инициатива на Изпълнителната власт по теми, които са нейни и се вкарват законопроекти от отделни народни представители по такива теми, когато промени във важни закони се правят чрез преходни и заключителни разпоредби в други закони. Какво е виновна Конституцията за това? Ами не е виновна, разбира се! Проблемът е в упражняването на конституционните правомощия.

Така ние като насочим вниманието в критики за конституционни липси, а такива, както казах, в сравнение с редица европейски конституционни уредби няма, ние погрешно поставяме диагнозата. Диагнозата не е “слаба Конституция или недостатъчна Конституция”, а проблеми в

политическото представителство и политическата класа. Защото доброто политическо лидерство има свои изисквания и в случая те не са на лице. Конституционните правомощия трябва да се упражняват точно и добросъвестно. Инструментът трябва да бъде съответен на диагнозата, а диагнозата е тази – проблем в упражняването на функциите, а не тяхната липса.

Затова аз считам, че упрекът зле формулирана, зле композирана, дислокация между властите в Конституцията не е основателен. Проблемът е в упражняването или по-скоро неупражняването на предвидените конституционни правомощия.

Поддържа се тезата, че Конституцията лошо формулирала местното самоуправление, в тази насока било необходимо да се преустрои държавата. Дали е така? Проблемът има две измерения - конституционно и политико-икономико-социално. п

Какво е конституционното измерение? Конституционното измерение, и то е видно отлично от конституционния законодател през 1991г., е, че подробно включително тристепенно регулиране на местните самоуправляващи се общности, т.нар. вертикално разделение на властите се прави само в държави, където има федерално устройство, където има лендери, където имо щати, провинции, кантони. България е унитарна държава и на конституционно ниво не трябва да се регулира вертикално разделение на властите. При нас това трябва да бъде предмет на законодателно регулиране. Възможно е това да стане с органичен закон, за това ще говоря накрая, но не му е мястото в Конституцията. Затова този упрек считам за напълно неоснователен.

За защита на местната власт, нашата Конституция е направила нещо допълнително и полезно - предвидила е, че местната власт може да повдигне спор за компетентност между нея и централната изпълнителна власт пред Конституционния съд. Местното самоуправление се нуждае от по-добра регулация, за да отговори на политическите, социалните и икономическите нужди в държавата, но да се издига регулацията на конституционно ниво при унитарен характер на държавата би било груба грешка.

**Твърди се, че нова Конституция е необходима,за да подобри регулацията на основните права. Наистина основните права са центърът във всяка Конституция, наред с държавното устройство - това са двете големи теми на всяка Конституция. Още при приемането на първите френски Конституции е казано - ако няма регулация на основните права, няма Конституция.**

Нека да видим как се регулирани основните права във водещите европейски конституции. Уверявам Ви, проф. Неделчев, няма нищо кой знае какво повече казано, напротив, ще открием в нашата Конституция неща, които ги няма там, но това не е защото сме особено умни, а защото сме ползвали опита преди нас.

Разбира се по отношение на правата има още неща, които могат да се допълнят в Конституцията и те са свързани главно с Конституционното правосъдие. Трябва да се предвиди индивидуална Конституционна жалба, а също така да се предвиди и възможност всеки съдия да сезира Конституционния съд, тогава когато по един висящ правен спор, трябва да бъде приложен закон, който е противоконституционен.

Пак във връзка с регулацията на правата е необходимо в Конституцията да се предвиди обратно действие на решението на Конституционния съд, тогава когато противоконституционен закон е засегнал основни права и свободи. Сега чрез едно свое решение номер 3 от 2020 г. Конституционният съд прави половинчат опит да запълни тази конституционна празнота и така да компенсира бездействието на Парламента. Това трябва да бъде конституционно уредено.

Всички тези промени могат да бъдат направени с допълнение на действащата Конституция, всички тези допълнения могат да бъдат направени от обикновено Народно събрание. Не виждам никакъв смисъл по тази тема да се приема нова Конституция.

Четвърто, **предлага се намаляване на броя на депутатите от 240 на 120, няма да излагам подробни аргументи, но така драстично се нарушава нормата на представителност и поради това се накърнява и политическото право на суверена да избира. А ако съображенията са само финансови, тогава да направим Народното събрание от 50 народни представители, най-евтино ще ни излезе, но това са несериозни аргументи.**

Пето, за съдебната власт. За съдебната власт преди малко съдия Капка Костова говори много подробно и аз ще си позволя само да добавя няколко неща. И тук не е нужно да приемаме нова Конституция, просто трябва да довършим модела докрай. Как?

Първо трябва да направим сериозна редукция в извънсъдебната квота. Тя трябва да бъде намалена от 11 на 6. От отдавна вече е известно, че политическото влияние върху съдебната власт идва основно чрез тази квота. Още колко време трябва да си затваряме очите?

За подобна промяна, която да извърши обикновено Народно събрание, засега пречи стриктното тълкуване на решение 3 от 2003 г. на КС. В последно време обаче има едно развитие по принцип в съображенията на Конституционния съд във връзка с негови актове, които би трябвало да се четат осъвременително. Това той казва в решение номер 3 от 2020 г. - там се казва, че при обществена необходимост, при променени обстоятелства, Конституционният съд може да промени свое предишно становище. Това насърчава един съвременен прочит на решение 3 от 2003 г., защото намаляването броя на извънсъдебната квота ще анулира политическото въздействие до голяма степен и ще укрепи независимостта на ВСС. Наред с това, за последните 18 години след решение 3, има редица решения на Консултативния съвет на съдиите, а и на прокурорите, а също така и препоръки от органи от Съвета на Европа, че



професионалната квота трябва да преобладава. Това дава допълнителна аргументация пак във връзка с новите съображения в решение 3 от 2020 г., че за подобна промяна не е необходимо свикване на Велико народно събрание, просто решение 3 от 2003 г. не трябва да се чете и тълкува догматично.

Същите съображения важат и по отношение намаляване мандата на председателите на ВКС, ВАС и Главния прокурор от 7 на 5 години. Нещо повече, продължавам да поддържам тезата си, че трябва да бъде намален мандатът и на членовете на ВСС от 5 на 3 години. Целта ни не трябва да бъде създаването на съдебна бюрокрация. Силна бюрокрация има за цел да създаде изпълнителната власт. На нея ѝ е необходима квалифицирана, професионална и дълготрайна администрация, бюрократи, които законът пази от влияния и им осигурява дълго пребиваване в службата. В съдебната власт не е така. Един съдия, прокурор или следовател не трябва да бъде откъснат от пряката си работа дълго време, иначе това се отразява на професионалната му квалификация и растеж. Пет години е много, допустимо и търпимо е отделянето от системата да бъде за срок от около 3 години, след това той трябва да се върне и да продължи професионалната си кариера.

Предложение за обществен дебат и то е извънсъдебната квота да се определя по представителен принцип: например да има двама души представители на гражданското общество, двама души излъчени от Парламента и двама души, назначени от Президента. Така най-после ще се анулира порочната парламентарна практика, членовете от извънсъдебната квота на ВСС да се определят по партийно-квотен принцип - четирима за най-голямата парламентарна група, трима за следващата и т.н., а това е практика вече повече от 20 години.

Всички тези промени, които считам за удачни в Конституцията по отношение на съдебната власт не изискват приемането на нова Конституция. Става дума да довършим нещо, което е започнато и по което имаме изстрадан опит и да го финализираме правилно.

Накрая искам да обърна внимание и на това, че приемането на нова Конституция ще дезавоираща цялата досегашна практика на Конституционния съд, просто тя ще бъде лишена от своята задължителна сила. Това не е никак маловажно. Тридесет години Конституцията работи чрез решенията на Конституционния съд. С тези решения Конституционният съд предотврати много междуинституционални конфликти, даде тълкувания, които улесниха прилагането на конституционните разпоредби, обогатиха и разшириха понятийния апарат. Сега с лека ръка да кажем, дайте нова Конституция, макар че тя в 90% ще възпроизведе сега действащата и така цялото богатство на конституционна юриспруденция да го обезсили, аз не мога да го разбера.

И последно искам отново да апелирам на това да се възобнови дебатът за т.нар. органични закони. Повдигнах въпроса преди 3 години на едно представяне на брой на списание

“Юридически барометър” т.нар. органични закони обогатяват инструментариума, с който се постига добрият конституционализъм. Необходими са ни закони по Конституционна материя, някои от чиито разпоредби да се приемат с квалифицирани мнозинства, да имат стабилност и да не са обект на прекалени политически интервенции. Необходимо е като органичен закон да бъде приет Избирателният кодекс, Законът за КС, Законът за съдебната власт, Законът за сметната палата, Законът за БНБ. Вместо непрекъснато да се изкушаваме от промени в Конституцията, чрез органичните закони, можем в редица посоки да допълним и обогатим регламентацията, без да превръщаме Конституцията в учебник по Конституционно право.

Всички тези дотук развивам конспективно, иначе по всяка от тях може да се говори много, но вероятно друг път. Целта на настоящия форум е да се отговори на въпроса за бъдещето на действащата българска Конституция и моят кратък синтезиран отговор накрая е: няма необходимост от приемане на нова Конституция, усъвършенстването на настоящата е пътят, по който трябва да се върви.

#### **Модератор Владислав Славов:**

Благодаря на професор Пенев!

Само бих допълнил, че това, което каза проф Пенев за практиката на Конституционния съд, важи и за практиката и на върховните съдилища, а ние напоследък като че ли доста я изоставихме и малко робуваме на нови закони, вместо да правим обратното.

Ново предложение направи професор Пенев, предполагам, че ще бъдат предмет на дискусиата, но на дискусиата не съм аз модератор, така че предоставям думата на Биляна Гяурова.




## Д и с к у с и я

### Модератор Биляна Гяурова - Вегертседер:

Благодаря, г-н Славов.

Мисля, че вторият панел повдигна наистина много интересни въпроси. Аз мога да допълня това, което каза и професор Пенев, защото си спомних, докато той говореше, че на една друга наша конференция, която беше посветена на една година от последните промени в конституцията, беше през декември 2016 г. Тогава проф. Пенев разви тезата, че включително трябва да се помисли и говорейки за съдебната власт, за самостоятелен закон по отношение на съдебната карта – много наболял проблем, гледам тук съдия Дишева от Висшия съдебен съвет, защото въпросът за съдебната карта, не е само въпрос, който е заключен в рамките на съдебната власт, той е икономически, демографски и социален, и много по-широк.



По отношение на ВСС, през годините Висшият съдебен съвет по мое мнение обрасна прекалено много с правомощия и някакси загуби основното си правомощие да бъде върховен кадрови орган на съдебната власт, а някакси в момента той прави всичко друго и между другото кадрува. И може би трябва пак да се помисли дали пък не трябва да се върне предишният вариант, когато Висшият съдебен съвет не беше постоянно действащ и нямаше това откъсване, което създава тази квазисъдебна номенклатура? Така че много въпроси се повдигнаха.

По отношение на нова Конституция или промени в Конституцията, трябва да говорим тук и за нивото на парламентаризма, за да могат да бъдат приети качествени промени в Конституцията – една заявка от 45-ото Народно събрание, която може би донякъде беше изпълнена, но сега вече гледаме към следващото Народно събрание. Няма да коментирам повече, защото динамиката в залата ми дава знаци, че има желаниа за изказване и вече виждам професор Начева и съдия Ненков.

Съдия Ненков, заповядайте!

### Съдия Румен Ненков:

Днешната дискусия се насочи към въпроса дали да правим нова Конституция или не, но отговорът вече е даден и на политическо, и на експертно ниво. Обединени сме около мнението, че действащата конституция още не е изчерпила своя потенциал. Ако бъдем

съвсем честни, дори идеята за приемане на нова Конституция беше само една политическа акция в отговор на лозунга, издигнат от протестиращите през миналото лято, за цялостно преизграждане на държавата. Де факто, окончателният проект, който не събра достатъчна парламентарна подкрепа, за свикване на Велико народно събрание, беше в голямата си част препис на действащата Конституция. Така че днес няма нито социални, нито политически, нито правни предпоставки да спорим дали е необходим изцяло нов основен закон.


Като юристи ние изхождаме от позитивистки позиции с илюзията, че добрите нормативни промени са в състояние да излекуват проблемите на обществото. Бих искал обаче да засегна по-големия въпрос за нужното уважение към принципите на конституционализма в светлината на това, което сега предлагат професор Пенев и съдия Костова. Проблемът е сериозен, защото трябва да признаем, че не всички изменения в Конституцията, колкото и да намираме, че ще бъдат полезни и целесъобразни, могат да бъдат приети от Обикновено Народно събрание. Наистина, лансират се не лоши идеи, но като че ли забравяме, че тълкувателно решение №3/2003 г. на Конституционния съд не е отменено и още действа със задължителна сила. Професор Пенев, във вашата книга Вие ясно сте написали, че еволюционното тълкуване е недопустимо спрямо тълкувателните актове на Конституционния съд. Ако претендираме, че сме правова държава и уважаваме Конституцията и законите, ние не можем с лека ръка да кажем, а такива предложения са внесени в последното, кратко действащо Народно събрание, че разпускаме Висшия съдебен съвет, създаваме отделен съвет за прокурори, отделен съвет за съдии, намаляваме конституционно установени мандати. За съжаление такава реформа е несъвместима със задължителното тълкуване, дадено от Конституционния съд, при това не в мотивите, а в диспозитива на тълкувателно решение №3/2003 г.

Когато Конституционният съд със свой акт обяви, че се отказва от принципа, който и Вие, професор Пенев като учен сте поддържал, че еволюционното тълкуване е недопустимо по отношение на тълкувателните решения, тогава ще се съглася да обсъждаме новите идеи за промени по същество.

Иначе наистина има много неща, които биха могли да бъдат поправени и усъвършенствани без свикването на Велико народно събрание. Например, за да се отговори на изискванията на европейския стандарт, може да се направи така, че поне

двама от шестимата представители на парламента от квотата на съдебната колегия на Висшия съдебен съвет да бъдат избирани измежду списък с определен брой предложения, изготвен от самите съдии. Такава практика някога е имало в България, има и сега в Англия, известно ми е, че се практикува и в други държави, просто на избирация или назначаващия орган се предлагат имена, които са излъчени от магистратите. По този начин ние ще отговорим на утвърдения стандарт поне половината от членовете на кадровия орган да са избрани от съдийската общност.

Днес обаче повече се вълнувам от нещо друго. Както казах, като юристи, завладени от ентузиазма на позитивизма, от години разменяме мисли, дебатираме и спорим, събираме се, физиономиите си ги знаем добре, някои изчезват, защото това е кръговратът на живота, появяват се нови. Но мисля, че винаги сме пропускали да обсъждаме много сериозната темата за нивото на българския конституционализъм, дали той изобщо съществува, дали не е в много тежка криза, кога е поставено началото и как се е развила тази криза?



Конституционализмът предполага установяването на баланс, ключовата дума наистина е баланс. От едната страна на везните е необходимостта от ефективно функциониране на властта при условно разделение на трите взаимно контролиращи се власти. От другата страна стои уважението и зачитането от държавата на индивидуалните права на гражданите. На трето място се появява надзорът за изпълнението на конституционните повели и тяхното налагане в обществения живот.


Ако се върнем назад в нашата история, ще видим, че българската интелигенция винаги е била длъжник на народа си. Тя не е могла, а и сега не е в състояние да формира група от хора, които да могат ефективно да влияят върху обществените процеси.

Доколкото си спомням от историческите източници, дори и Търновската конституция, нали г-н Неделчев, е суспендирана няколко пъти, и нашата интелигенция като че ли лесно е приемала всеки нов силов управник, за да получи от него постове и облагите, свързани с властта. Аз не съм живял тогава, но при социализма и комунизма изживях половината от съзнателния си живот. И мога да кажа, приеете го дори като самокритика, въпреки че 80-90% от хората не вярваха в официалната догматика и идеология, ние търсехме и намирахме оправдание за своето малодушие и конформизъм в това, че трябва да пазим децата си и се грижим за тяхното добруване, че трябва да



удовлетворим желанието и амбициите на нашите родители, че трябва да търсим максималната професионална изява като млади хора и т. н. В края на краищата се оказахме част от онази склонна на компромиси интелигенция, на която трудно ѝ се чуваше думата, защото самата тя се страхуваше да говори извън тесните приятелски и семейни среди.

Колкото и да е парадоксално пасивността и конформизмът на интелигенцията съществуват и днес в условията на демокрация. Този проблем се е превърнал в общокултурен. Нашата интелигенция продължава да е голям длъжник на хората, защото не е онзи фактор, който трябва да им отваря очите, да ги просвещава и обучава. На днешната дискуссия поставяме въпросът какво иска мнозинството граждани, но от неговия отговор трябва да се интересуват не толкова познавачите на правото, колкото политиците, които всячески се борят за власт. Ролята на интелигенцията обаче е да върви срещу течението, а това означава спазване на принципи, а не съобразяване с волята на мнозинството.



Вчера ми се обадиха по телефона от една социологическа агенция, за да ме питат дали трябва да бъде продължена извънредната епидемиологична обстановка. Аз затворих телефона с извинението, че нямам необходимите специални знания, но много хора не са го затворили. Така на основата на масовата неосведоменост и некомпетентност, въплътени в резултатите от едно допитване, се приемат популярни, но в същото време несполучливи и неефективни управленски решения. Нека бъдем честни, хората започват да искат това, което последователно и упорито им се внушава от телевизионните студия и социалните мрежи в интернет. Все по-малко от тях, а за съжаление това важи особено за младежите, четат книги. Силно ограничените и съвсем не безпристрастни информационните източници създават едно заблудено, тежко манипулирано и губещо вярата си общество.

За мен няма съмнение, че чрез целенасочена масова кампания от телевизионните студия и в интернет на обществото може да бъде внушено, че има необходимост от свикване на Велико Народно събрание за приемане на нова конституция. Тогава ще видите как обществените нагласи могат много лесно да бъдат променени. Това означава, че при липсата на критична маса от представители на интелигенцията, която с мисъл и разум да просвещава хората и да предлага решения за решаване на техните проблеми, трудно може да се очаква сериозен социален прогрес. Например, идеята за

намаляване на броя на народните представители е лесна за възприемане под измамливия предлог, че ще намалее разходите за законодателната дейност. Намерили се обаче някои ясно да развенчае тази илюзия, защото, както току що си споделихме с професор Ананиева, намаленият брой народни представители не означава автоматично намаляване на парите за законотворчество, просто ще бъдат увеличени разходите за експерти, но при всяко положение ще възникне сериозен проблем с политическото представителство.

Познават ли хората Конституцията? Ами истината е, че не я познават, защото знаещите специалисти смирено мълчат, притесняват се да говорят в очакване на промяната във властта и посоката на вятъра. Например, никой не обясни вредата от това един министър или един прокурор предварително да се произнесе по вината за извършено престъпление. Какво да кажем след като вече и Народното събрание си присвои функцията по разследване на наказателни дела. Това също е факт, който съзнателно не се разисква, за да няма ответно обвинение в поддържане на корупцията. А каква оценка от позициите на конституционализма да дадем на факта, че със свое решение Народното събрание спря, макар и временно, упражняването на правомощия, възложени от Конституцията на други държавни органи. Във връзка с това дори не се вълнувам от очакваното решение на Конституционния съд, за мен правната страна на нещата е повече от ясна.

Интелигенцията не се решава, изпитва страх да оценява обществените събития. Никой не посмя да просвети хората по конституционните параметри на правото на протест. Застава един протестиращ гражданин пред телевизионните камери и с гордост и самочувствие обявява, че има конституционното право да протестира. Кой обаче се осмели да му възрази, че конституцията и международните правозащитни стандарти изискват протестът да е мирен, така че да не засяга правата на другите. А кой друг трябваше да му го каже освен българската интелигенция, която и в този случай отсъстваше.

Ако питате един човек от улицата кой решава делата във Върховния касационен съд, ще Ви отговори – Лозан Панов. Ако питате как ще се реши едно дело в Конституционния съд, хората, включително журналистите, започват да правят сметки като търсят информация за назначаването на съдиите, кое парламентарно мнозинство ги е подкрепило, кой президент ги е назначил. Така никой не се интересува от правото, не

допуска възможността съдебните решения да се вземат от независими и свободни личности единствено по правни съображения. Като прибавим и че самите властниците не уважават Конституцията, че няма кой да ги критикува, картината ми изглежда доста мрачна.

Иначе, съобразявайки се с българските условия, имам конкретно предложение, предизвикано от казаното от професор Пенев. Има практика, а тя съвсем не е от вчера, парламентът да приеме закон с пълното съзнание че нарушава Конституцията, но с намерението да постигне целите си преди противоконституционността да бъде прогласена от Конституционния съд. Досега не е имало случай след обявяването на противоконституционност на някой закон Народното събрание да е взело адекватни законодателни мерки за компенсиране на щетите от временното му прилагане. Има конституционни системи, дори сега се сещам за новата конституция на Косово, тъй като донякъде съм ангажиран с нейното тълкуване и прилагане, които допускат предварителния контрол за конституционност на някои особено важни законопроекти. Мисля си, дали това няма да бъде подходящо за специфичните български условия, в които неуважението към Основния закон продължава да властва с пълна сила. С това приключвам съзнавайки, че изказването ми може би не прозвуча много оптимистично.

**Модератор Биляна Гяурова-Вегертседер:**

Благодаря на съдия Ненков!

Един коментар по отношение на наистина ниската правна и гражданска култура, беше засегнато в първата част от нашата дискусия.

Въвеждането на задължително гражданско образование, както беше споменато, за **гимназиалните ученици според нас не е достатъчно и ние се опитваме чрез различни образователни програми да покажем, че задължителното гражданско образование трябва да започне още от основното училище** и то точно по такива теми – какво е разделение на властите, права, държава, институции и много интересно е, че професор Ананиева в първия панел спомена, че е останало мистерия по отношение на чл. 126 и на прокуратурата.

Проф. Ананиева, точно това е и начинът, по който учениците от основно училище определят работата на прокурора. Когато им задавахме въпроса какво прави един прокурор, те казаха – той решава мистерии. Така че може би Вашето впечатление

наистина продължава във времето, защото в съзнанието на ученици между 4 и 7 клас прокуратурата решава и разрешава мистерии. Но извън кръга на шегата, наистина има много сериозна необходимост от образование за това какво представлява Конституцията и как тя защитава нашите права, и че ако ние не защитаваме нея, тя няма как да защитава нашите права.

Давам думата на проф. Начева, която може би ще продължи с кризата в конституционализма.

**Проф. д-р. Снежана Начева:**

Благодаря на организаторите на тази дискусия за предоставената ми възможност да споделя мисли за Конституцията от 1991 година пред тази аудитория в годината на нейната 30 годишнина.

Дано непосредствената близост на рождената ѝ дата – 12 юли (приемането от VII-то Велико народно събрание) и 13 юли (обнародването и влизането ѝ в сила – ДВ, бр. 56/1991 г.) до 11 юли - деня на предстоящите парламентарни избори, оказали се 11-ти по ред във времето на нейното действие, респектира всички участници в този изборен процес в името на градивността, така типична за конституционализма.

Уважаеми дами и господа,


Като начало ще си позволя похвални думи за предоставеното ни проучване. Искрени поздравления за екипа, замислил и осъществил националното представително проучване „Нагласи към промени в Конституцията и свикване на Велико народно събрание”. За мен бяха изненада няколко резултата в обобщените отговори на интервюираните, които искрено ме впечатлиха. Те са:

1. противниците на идеята за свикване на Велико народно събрание (ВНС) за приемане на нова конституция достигат 70%;
2. мнението, че темата за свикване на ВНС се използва за политически и партийни цели без основателна нужда за това се споделя от 62.2% ;
3. предложението за ограничаване на мандата на министър-председателя до 2 мандата се подкрепя с над 30% ;
4. премахването на ВНС и даване на възможност НС да може да извършва всички промени в Конституцията е подкрепена само от 14.4% ;

5. оценката на VII-то ВНС като поставило основите на демократичната държава е достигнала подкрепата на 28.1% от интервюираните.

Намирам за очевидно, че решителен принос за този резултат имат непремерените политически действия като отклонение от правните норми, случили се в живата ни действителност, понякога граничещи или отиващи към злоупотреба с право. Преценени като конституционно недопустими, те са се оказали достатъчно основание за съществена ревизия на отношението към института ВНС и към самата конституция като действащ основен закон.

Това ме навежда на мисълта, че продължава да съществува една съдържана мъдрост в народопсихологията ни, щом понякога интуитивно, но в повечето случаи недалновидно провокирани от незаслужаваща насърчителна подкрепа политическа практика, която се отдалечава или не се съобразява с конституционно установеното, хората сами стигат до тези констатации, без необходимост от друга мотивация. Ето и резултатът – скрити и доверили се на анонимността, интервюираните изразяват оценки в подкрепа на дейвалата вече 30 години конституция по този начин. Значи има надежда за демократичната, правова и социална държава.



На този общо оптимистичен фон, може да се съжالياва за отсъстващите преценки на очевидно млади хора - относително постоянно около 40%., които продължават да се извиняват с непознаване на Конституцията от 1991 г. и на дейността на VII-то ВНС, защото тогава са били малки или още не са били родени. Тук ще си позволя да цитирам още една оценка за Конституцията от 1991г., дадена извън това проучване от безспорно честен човек и политик – президента Жельо Желев, декларирана през 2011 г., двадесет години след приемането ѝ, който казва: „Тогавя (през 1991 г.– б. м.) имаше неоснователни критики към Конституцията, че е комунистическа, но времето показя, че това е един нормален, демократичен основен закон и в него са залегнали всички принципи на разделение на властите и целият пакет от човешки права.”

Като конституционалист съм гордя, че той намери сили и подходящ момент да го каже. Винаги съм знаела, че това е така, но съм се отнасяла с разбиране и към противопоставилите се 39 народни представители, неподписали Конституцията. През 1991 г. те не можахя да приемат факта, че VII-то ВНС с неговия тогавашен политически състав и получило се конституционно мнозинство беше и си остана парламентът, приел тази добра конституция, в чието създаване до определен момент активно участваха и някои от тях. За мен това политическо противопоставяне не беше отрицание на качествата на самата конституция. Бъдещото политическо участие на някои от тях в живота на създадената от нея държава, включително и на конституционалисти между тях, го доказя достатъчно убедително.

Уважаеми колеги по конституционно мисловна нагласа,

Първоначално възнамерявах да се включа в дискусиата с размисли „за живата конституция”. От това, което чух, всички сме убедени, че тя е ефективно действаща, когато има желание да бъде прилагана, че съдържа добра регламентация относно класическия предмет на една съвременна конституция както относно правния статут на човека и гражданина, така и относно механизма на държавната власт и успешно предлага решения на конституционноправни казуси, когато възникнат, без самата тя да ги създава.

После прецених, че ще бъде по-полезна за дискусиата, ако говоря „за растящата конституция”. А тя наистина показва растеж в своите 30 години – физически видим, но и съдържателно все по-осмислен, както чрез пет изменения и допълнения, реализирани от Народно събрание, действащо в условията на глава IX на Конституцията, така и чрез дейността на Конституционния съд, особено чрез тълкувателната му дейност по чл. 149, ал. 1, т. 1, чрез която се моделира конституционната практика, включително и с едно решение по чл. 149, ал. 1, т. 2. Но и по тази проблематика изказалите се досега ме убедиха, че всички вече сме приели конституционализма, поне като понятие, като неразривно единство от теоретичен модел, конституционен акт и практика по приложението му, гарантирана и чрез институционален контрол за конституционност. Накрая се спрях на трети вариант като център на изказването ми, а именно За потенциала на Конституцията от 1991 година.



Човек никога не може да предвиди всички последици от собствените си действия. Но когато професията или общественото доверие го е извело в позиция, от която и от неговото решение, взето по съвест и убеждение, ще произтичат правни последици, надхвърлящи собствените му интереси, тези на семейството или неговото населено място, той е длъжен да направи усилие да изведе поне предсказуемите от тях, за да формулира точно преследваните цели и да осигури реализирането на разумни политики за осъществяването им в името на общото благо. Конституцията като основен закон в най-голяма степен изисква това.

Този въпрос винаги възниква и при конституционните ревизии и обрати, какъвто беше периода 1990-1991 г. при дейността на VII-то Велико народно събрание, станало юридически възможно в резултат на последните, силно повлияни от решенията на политическия феномен „Кръглата маса”, изменения и допълнения на Конституцията от 1971 г. от завареното от вихъра на демократичните промени IX Народно събрание. Възроденият конститутивен парламет – VII-то Велико народно събрание, успя да създаде Конституцията от 1991 г. като широко скроена юридическа рамка, възпроизвела като принципи и конституционен инструментариум достиженията на съвременния конституционализъм, като намерена мяра за допустимост на

разумни политически платформи от широката палитра на политическия спектър – дясно, център и ляво в тази рамка.

За тази цел тя трябваше да бъде ясен и точен регламент, но заеден с това по някои въпроси и акт с вътрешен потенциал, подлежащ на последователно и постъпателно изваждане и извеждане на нормативно съдържание в практиката. Казвам това, преди всичко за тези, които макар и чувствително по-малко, отколкото в началото, продължават да търсят в нея преди всичко конституция на прехода, а не желаят или не могат да я осмислят в нейната дълбочина. Това е процес, който се осъществява по време и в степен, зависещи и от други фактори, които политиците трябва да долавят, отчитат и реализират с дължимата отговорност и мъдрост, докато въпросния потенциал не бъде изчерпан. Такава е спецификата на конституцията като основен закон, гарантиращ предсказуемост, стабилност, но и развитие в една относително трайна юридическа рамка.

Без да навлизам по същество в тази проблематика, ще обърна внимание на един от факторите както за ефективното приложение на Конституцията, така и за извеждане на нейния потенциал. Това е нивото на политическата грамотност на гражданите и политическата култура на хората, нагърбили се с осъществяване на държавна власт в съответните конституционно предвидени роли. Тук ще прибегна до помощта не на класиците, а на познатия на някои историци и конституционалисти автор Сирил Блейк, син на последния директор на Американския колеж в България и съпруга му – българка. След години той защитава докторат в САЩ върху Търновската конституция, като в края на своя анализ поставя въпроса дали тази конституция е била на нивото на политическата подготвеност на българския народ „да изпита в практиката високите норми на либерализма, вложени в нея.” А в тази зала преди малко прозвуча смущаващото твърдение на един от нас, на когото не можем да не вярваме, че само 22% от българските граждани декларират, че са чели действащата ни конституция. Не по-малко интересен тук е и въпросът за силата на фактическото и силата на юридическото – кога и доколко фактическото трябва да намери своя юридически превод и кога действащото право трябва да възпре фактическото като недопустимо.

Благодаря на г-жа Костова за нейното аналитично изложение за съдебната власт. За мен точно глава VI „Съдебна власт” е пример на недостатъчно разбрана като регламент, неосмислена като концепция и напълно ощетен като потенциал част от нашата конституция, претърпяла чрез четири от петте поправки на Конституцията и Решение №7 на Конституционния съд (ДВ., бр. 78/2006 г.) 24 изменения и допълнения на нейните първоначално 19, но вече

станали общо 21 члена без промяна на номерацията (след чл. 130 – нов чл. 130-а и след чл. 132 – нов чл. 132-а).

Поради повишената чувствителност към третата власт, и експерти, и политици в голямата си част, при изработване на тази конституция искаха тя да бъде достатъчно отдалечена от другите две същински власти по начин, лишаващ ги от възможност на конституционно основание да имат политическо влияние върху дейността ѝ, в която законосъобразността е единственият обвързващ императив, осигурен чрез нейната независимост.

Поради това глава VI „Съдебна власт“ обедини като специфична власт всички специализирани в осъществяването на правозащитни функции държавни органи, макар с различен интензитет на правната защита – съд, прокуратура и следствие, като отново в знак на признание на приноса ѝ, включи тук и недържавна институция – адвокатурата. След новосъздадения Конституционен съд, съдебната власт чрез възстановеното административно правосъдие – Върховен административен съд и съответната нему Върховна административна прокуратура, според Конституцията беше замислена като ефективен гарант за законосъобразност и в дейността на изпълнителната власт, която би трябвало да бъде уважавана в това отношение от самото съществуване на тези органи в третата власт. Така, Конституционният съд и съдебната власт се превърнаха в гарант за възхоствеността на правото.

Така в първоначалния си вид глава VI просъществува много кратко, а осъществените организационно-структурни промени често нарушаваха хомогенността на правната уредба, включвайки текстове от законов ранг в конституционната материя. От многото поправки тук, така и не можахме да стигнем до точно приложение на нормите в първоначалния им замисъл, камо ли до техния потенциал. А повишената политическа чувствителност към третата власт си остана.

Добър пример за развит конституционен потенциал може да бъде открит в начина, по който промените чрез допълнение на чл. 150 във времето разширяваха кръга на субектите, имащи право да сезират Конституционния съд по пътя към въвеждането и на конституционната жалба на гражданите, до която все още не сме стигнали. Получилото се забавяне оформи становището, че този „компенсаторен механизъм“ вече претърпява усещането за отсъствието на тази жалба, чрез която ще се постигне пълната и цялостна реализация на чл. 56 – конституционно прогласеното право на защита на всеки гражданин, което си остава незащитимо пряко от него пред Конституционния съд. Това вече е осъзната, но все още незапълнена празнота в правото. Конституционно защитеното в чл. 56 си остава конституционно незащитимо в неговата пълнота.



Едновременно бих искала да обърна внимание на обявявани често мними празноти в Конституцията, когато, според мен, сме изправени пред нейното съзнателно и мъдро мълчание. Например, честите промени в изборното законодателство, включително и дискусиите около вида на възприетата и приложима избирателна система се приписват на Конституцията. Възражението, че тя гарантира политическата свобода на всеки гражданин чрез избирателното право – активно и пасивно, а оставя избора за начина на реализацията му чрез определена избирателна система на закона, се отхвърля енергично и веднага се обявява за конституционна празнота. Истината е друга – в рамките на Третата българска държава ние сме прилагали в различен вид всички варианти на съществуващите избирателни системи, но очевидно нито една не се е възприела като достатъчно адекватно изразяваща политическата ни воля като резултат. Търсенето продължава и сега.

Поздравления за г-н Гълъбов за промяната в обекта на научните му интереси, за които чувам в неговото изложение. В това отношение чл. 20 на Конституцията съдържа практически загърбен потенциал, който би могъл да оживи местното самоуправление, стига за това да има и съответна държавна политика. В случая това е само една добронамерена препратка, от моя страна. Изложението ми за потенциала на Конституцията не би било убедително, ако спестя пример за неизследвани дълбини на конституционния текст като нормативно съдържание. Ще се възползвам от случая пред тази аудитория да обърна внимание на един привидно малък фрагмент, който според мен носи много съдържателна наситеност, останала неосмислена досега.

**В преамбюла на Конституцията, струва ми се благодарение на Валери Петров като член на комисията, която редактира този текст, личността е въздигната във висша ценност, а правата на личността – върховен принцип, непосредствено след общочовешките ценности. Ето дословно цитиран третият абзац - „като въздигаме във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност;“ Не съм срещала в никоя конституция такава решителна крачка от права на човека – на биологично, физиологично, анатомично, психично повторимото във всички нас, към отчитане и зачитане на неповторимото им проявление във всеки от нас, като основание за извеждане на правата на личността, нейното достойнство и сигурност във върховен принцип.**

Нещо повече – при отчитане на този акцент, прочитът например на ангажимента на държавата в чл. 4, ал. 2 на Конституцията, придобива друг смисъл. Той гласи „Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и гражданското общество.“ Давам си сметка, че тези мои съждения

могат да предизвикат дискусия, която според мен си струва в процеса на осмисляне на дълбокия хуманизъм на конституционализма, при който личностните характеристики водят и до права на личността, наред, но и отвъд правата на човека.

Уважаеми госпожи и господа,

Ако приемем, че приембюлт е своеобразния символ-верою или идейно-ценностно ядро на съвременния ни конституционализъм, за чиято реализация Конституцията трябва да бъде средство чрез създаването на демократична, правова и социална държава, която може да реализира високо хуманните цели на предсказуемото управление, гарантиращо живота, достойнството и правата на личността и създаващо условия за свободно развитие на човека и гражданското общество, този пример оправдава дързостта ми да ангажирам вниманието ви с мисли за потенциала на Основния закон на Република България в годината на неговата 30-годишнина.

Благодаря на проф. Друмева, че ме върна към времето на съвместната ни работа върху проекта за Конституцията, която за всички ни беше голямото професионално предизвикателство, прието с ентузиазъм и реализирано с отговорност в атмосфера на уважителна колегиалност. С искрен интерес, понякога и с тревога, продължавам да следя конституционната практика от позицията си на „стипендиант на НОИ“. За щастие този мой статус не включва пенсиониране и на юридическото мислене. Надявам се, че веднъж култивирано, то ще върви с човека докрая.

Още веднъж признателно благодаря на БИПИ за поканата да участвам в този форум и на всички вас, за вниманието, с което ме изслушахте!

**Модератор Биляна Гяурова - Вегертседер:**

Благодаря, професор Начева!

Мисля, че точно фактическото е предизвикало този висок процент в отговорите за намаляване, ограничаване на мандатите на министър-председателя. Друг е въпросът дали юридически е рационално то да се превърне в юридическо.


Съдия Пунев искаше думата. Заповядайте!

**Съдия Благовест Пунев:**

Ще бъда кратък, защото напредна времето.

Провокиран съм, уважаеми колеги, специално от изказването на проф. Пенчо Пенев и колегата Ненков.

Считам, че когато правим оценка на българския конституционализъм, неговото развитие след 1991 г., трябва да правим разграничение между номинална и фактическа Конституция. Номиналната Конституция, това е позитивното право, юридическият, нормативният текст на Конституцията. А фактическата Конституция, това е приложния конституционализъм, всъщност как реално функционират институциите. Дали двата фундамента на либералната демокрация, правовата държава и разделението на властите, пълноценно намират своята реализация, какво е положението с човешките права. И специално обръщам внимание, че народният суверенитет като основен принцип на демокрацията, е контроеквивен с принципа на правовата държава. Защото народният суверенитет е свързан с общността, а правовата държава – с отделния гражданин, със защитата на неговите права. Доколко всъщност има този баланс между двата принципа? И тук е ролята и значението доколко са ефективни контрамажоритарните институции, които действат в нашата държава.




Контрамажоритарните институции са Конституционният съд, това е съдебната система, защото те защитават индивидуалните права в последна сметка. Ако става дума за гражданско общество, това са независимите медии. Всъщност в наличието на този баланс се изразява либералната демокрация. Защото например когато един Виктор Орбан говори за нелиберална демокрация, всъщност е даден превес на мажоритарността. Избрано е едно управление с мнозинство и то налага своята воля, без да се съобразява с малцинството и с отделния гражданин. Това са авторитарни, всъщност деспотични тенденции, прикрити зад мажоритарната характеристика на демокрацията като режим на управление..

И сега, във връзка пак с конституционализма, номиналния и фактическия. **Номиналният конституционализъм всъщност изразява политическите идеали на либералната демокрация. Той, може да се каже, че е възвишен конституционализъм. Докато приложният – това е реалността, която е доста различна от този възвишен конституционализъм.**

При нас дистанцията не е малка между номиналния и приложния конституционализъм. Специално, ако вземем принципа на правовата държава или на разделението на властите при тяхното реално приложение, ще видим, че са сериозни разминаванията по отношение на правовата държава. Има една непредвидимост в

правното регулиране, не само с това, че има области, които са извън регулация или с противоречива регулация, а с това, че законодателството е извънредно лабилно и му липсва стабилност. Приемат се лобистки закони. Или пък правното регулиране няма всеобща значимост. Избирателно се прилага законът. Няма темпорална трайност, във времето не действа дълго един закон. Това пречатства отделния гражданин, физическите и юридическите лица да планират своя живот. Това е всъщност посегателство над правата им. Поначало когато се приема закон, когато се приема един нормативен акт, той придобива обективация. Обективацията се изразява в това, че той обвързва и законодателя. Той не се изчерпва, не може да отпадне неговото действие, след като легислатурата на един парламент със своя мандат е изтекла. Той продължава да действа и след Народното събрание, което е приело този закон, като може само да бъде отменен или изменен. И в това се изразява всъщност тази лабилност на закона, че много често той се променя, отменя и се създава една правна несигурност и неопределеност. Това е постоянен дефект на българската правова държава.




По отношение на разделението на властите. Относно разделението на властите трябва това да отбележим, че когато има едно парламентарно мнозинство, това парламентарно мнозинство се стреми да наложи този мажоритарен принцип, който е приложим само в парламента и неговия дневен ред и съответно излъчената от него изпълнителна власт, да го наложи към всички институции, които по легално определение са деполитизирани и независими, включително и съдебната власт, регулаторните органи и обществените медии. Цялото това конюнктурно мнозинство се стреми да бъде мнозинство в цялата държавна система и дори в неправителствения сектор. Това всъщност е опорочаване и недъг на приложение на принципа на разделение на властите.

Във връзка със съотношението между номинален и фактически конституционализъм от много голямо значение за мен е равнището на политическата култура. Защото номиналният конституционализъм е реципиран от Запада, взели сме всъщност модела на западния либерален конституционализъм, който сме пренесли на българска почва. Обаче на наша почва той вече търпи влиянието на местната политическа култура. И разминаването, за което говорих, се дължи всъщност на партикуларната, локалната политическа култура върху Конституцията като позитивно право.

Всъщност много от проблемите, които сега обсъждаме, както каза и проф. Пенев, биха могли да се решат без промяна в Конституцията, стига тя да има по-адекватно приложение и в сегашния си вид.

**В това отношение аз не съм привърженик на нормативния фетишизъм. Това означава, че не трябва непременно да се промени текстът на Конституцията, за да се получи определен резултат. Защото още Хегел е казал, че не законът действа, действа човекът.** Всъщност трябва да се интернализират нормите, те да станат вътрешни и да мотивират човешкото поведение, за да се счита, че една норма има регулативен потенциал. Макар че не надценявам нормосъздаването, същевременно не го и подценявам, защото не може да има всъщност реална промяна, ако не съществува определен писан текст като позитивно право. Като по отношение на него ще се прецени какъв е регулативният потенциал на определена норма. Тя трябва всъщност да бъде фиксирана, както в случаите когато без такова фиксиране е невъзможно да се извърши промяна. Отделен е въпросът дали тя има този потенциал.



Това, което каза и колегата Ненков за културния фактор. Доколкото ми е известно от социологическите изследвания, т. нар. по манталитет „градски хора“ в България са около 300-400 000, точно тези, които носят това либерално съзнание и тези ценности на либералния конституционализъм. Това не е критична маса, която може да промени нещата при едни избори.

**В този контекст рационалният избирател е фикция, такъв рационален избирател не съществува.** Има хора, които се поддават или на партийни пристрастия, или на популизъм, или изразяват обикновено невежество. Те не подхождат рационално, когато правят своя политически избор. И това се отнася не само за България, това е в световен мащаб, дори за утвърдените стари демокрации. Пример – **случаят с Брекзит във Великобритания е проява точно на това, че мнозинството не винаги, ами обикновено не е квалифицирано, за да даде правилния отговор, да направи правилния политически избор.** Например един нацистки режим е спечелил законни избори, говоря за Хитлеристка Германия. Хитлер е дошъл на власт чрез редовни избори, а не с преврат.

Искам да кажа, че масовата политическа култура е от огромно значение, а нейното ниво не е високо. И именно това явление, за което говореше един Ортега и Гасет преди 100 години – бунтът на масите, се наблюдава сега. Има едно своеобразно оварваряване на обществото. И това се дължи на социалните мрежи, където всеки може

да изрази своето мнение, няма вече авторитети, няма вече такъв респект пред определени личности, които са инфлуенсърите. Сега всеки може да тиражира някаква, направо глупост и да си намери съмишленици в електронното пространство.

По тази причина всъщност приложният конституционализъм е в това състояние, което може да се каже, че не е завидно. А вече за съдебната власт – явно, че там трябва да извършват промени чрез изменение в Конституцията. Не е възможно при наличния текст на Глава VI да се извършат реални реформи, трябва да има промяна.

Въпросът е, че Решение №3/2003 г. на Конституционния съд наистина трябва да се зачита, защото практиката по нейното прилагане трябва да е единна. Но се поставя въпросът дали не би могло да бъде ревизирано със съответно питане, отправено повторно питане, с което да се направи ревизия на това тълкуване, защото има сериозни основания да бъде променена позицията на Конституционния съд.

Първо, тълкуването не може да бъде самоцелно, както е в случая. Не може да бъде без правен интерес. Правният интерес се определя от противоречива практика по прилагането на Конституцията. В случая имаме едно доктринално, по принцип тълкуване, без да има конкретен конституционен спор, свързано с него.

Второ, поставят се хипотетични казуси – как да действа Народното събрание, ако възникнат в бъдеще, без да се тълкуват реални, приети от него текстове в закон или в Конституция, как би трябвало да процедира, ако се поставят въпроси за закриване на определена институция или за преместването ѝ от една в друга система или за начина на нейното формиране като състав, структура и функции. Не може Конституционният съд да дава съвещателни мнения по хипотетични проблеми, които реално не съществуват.

#### **Модератор Биляна Гяурова - Вегертседер:**

Извинете, че Ви прекъснах, само че малко влизаме във времето или едно последно изречение.

#### **Съдия Благовест Пунев:**

Добре, приключих с това. Смятам, че би могло чрез предварителна ревизия на Решение №3 от 2003 г. след това, с Обикновено Народното събрание да се извършат промените в Глава VI.

И последно изречение. Считам, че най-важните промени, които се отнасят до конституционно предвидените държавни органи, и най-важните от тях, всъщност отнасящи се до начина на тяхното формиране, структура и функции, трябва да бъдат закрепени на конституционно ниво, за да не може чрез текущото законодателство конюнктурните мнозинства да правят промени в свой користен политически интерес.

С това приключвам.

**Модератор Биляна Гяурова - Вегертседер:**

Благодаря на съдия Пунев!

Много ми хареса това за нормативния фетишизъм, мисля, че 44-ото Народно събрание някакси до крайност доведе този нормативен фетишизъм. Не виждам заявки за други изказвания, затова се ориентираме към приключване.

Давам думата последно на доц. Гълъбов, който искаше да направи коментар на някои от изказванията. Заповядайте!

**Доц. д-р Антоний Гълъбов:**

Благодаря много!

Първо, искам отново да благодаря за поканата. Нека да кажа, че по абсолютно същия начин, по който правото на свободно изразяване или свободното слово не е проблем само на журналистиката, по абсолютно същия начин въпросът за състоянието на съдебната власт не е проблем само на юридическото съсловие.

Но за да се върна към думите на съдия Пунев. Определението за политическа култура е доминиращото обществено разбиране за властта, за начина, по който се практикува властта. Затова си позволих да кажа, че след 30 години, когато имаме 2 поколения, които са формирани и са се реализирали практически в рамките на този конституционен режим, имаме подобно отношение към властта. Ще си позволя да го кажа по-конкретно и стоя категорично зад думите си - за властта у нас се мисли като за нещо, което подлежи на консумиране. Това е доминиращ тип политическа култура, който от началото на 60-те години се определя като поданически тип политическа култура. Над 60% от българското общество се вписва в това описание за отношение към властта.



Стремежът за достъп до власт е за да бъде консумирана. В това отношение тезата ми е че е необходимо да влезем в един сериозен конституционен дебат, в който да обсъждаме как можем да започнем да разфокусираме естествено завихрящата се към централната изпълнителна власт и министър-председателя власт. В противен случай всяко следващо поколение ще възобновява същата нагласа. На тези избори, които отминаха, имаше изключително малък брой демократични по своя характер заявки за управление. Ние имахме различни авторитарни в своята същност политически проекти. Видяхме отчетливо желание някой да замести съществуващия министър-председател, друга партия да застане на мястото на управляващата партия, но не да се промени начинът на практикуване на власт. Това е завихряне, това е инерция, която е набрала сила и която няма да се изчисти с общи приказки.

Въпросът е наистина да се види възможна ли е нормативна промяна, възможна ли е сериозна, може би през органичен закон, не мога да преценя, възможно ли е през правна норма да бъде намалена тази изключително силна инерция към вкопчване в един център на цялото управление на страната, защото то блокира възможността за развитие на България?

Според мен добрата норма би трябвало да елиминира въпроса дали добър човек я прилага. Не вярвам в добрите хора, които ще намерим изведнъж и които дори и правната норма да не е съвършена, те ще я направят съвършена, просто защото са добри хора. Големият въпрос е наистина правната норма да е максимално безотносителна към личностните качества на онзи, който практикува власт.

Благодаря Ви много!

**Модератор Биляна Гяурова - Вегертседер:**

Благодаря, доц. Гълъбов.

Съвсем на финала за кратък коментар давам думата и на доц. Карадимов, който малко закъсня, имаше дело, но все пак има институционалната памет и ще се включи с финални коментари. Заповядайте!



**Доц. д-р Росен Карадимов:**

Поздравления за организаторите!

Уважаеми колеги, наистина се извинявам, но бях в епицентъра на съдебната власт, все пак адвокат съм и трябваше да дойда от делото, закъснях малко. Доц. Гълъбов направи много добър анализ, но ако се върнем към Алеко Константинов, ще видим, че проблемът не е в Конституцията. Защото идеята да консумираш властта самоцелно е като че ли иманентна част от манталитета на българина в това отношение. В този смисъл Конституцията си мисля, че до голяма степен е и спирачка на такъв тип аспирации.

**Има едно нещо, което е уникално в тази Конституция и ние го направихме единствени от целия соцлагер тогава, от държавите в преход. Тя се опита да регулира обществени отношения, които още не бяха факт.** Обикновено аксиомата в правото е, че нормата регулира тип обществени отношения. Конституцията си постави една много висока задача да регулира прогнозируеми обществени отношения. **Тя обяви за неприкосновена частната собственост, без да има такава в България. Собствеността беше държавна. В този смисъл Конституцията беше много иновативна и тези 30 години показаха, че тя е адекватна.**

Има 3 елемента според мен, които са ключови.

Първото, доц. Начева много правилно каза – преамбюлт. Затова аз например авантюристично не бих си представил отиване към промяна на Конституцията, каква е гаранцията, че този преамбюл ще бъде повторен?

Втората – правата и свободите на гражданите. Има ли някой гаранция сега, в 21 век, при волунтаристичен подход, че правата и свободите ще бъдат повторени в този им обем, в който са сега в Конституцията?

На трето място, един проблем, който е въпрос на конституционно прилагане, но той е непосредственото действие на конституционните текстове, един изключителен позитив на Конституцията. Друг е въпросът, че законодателят не създаде гаранции да бъде той приведен в съответното действие.

От гледна точка на институционалния механизъм на Конституцията, тя преодоля маса кризи на прехода. И днес тя преодолява криза. Което означава, че институционално тя работи, механизмите работят, проблемът не е в нормите и в



текстовете. Разбира се, аз не съм краен консерватор и не казвам – не бива нищо да се променя, напротив, има неща, които ще се променят.

И тук свидетелите, нали, вече накрая на дискусиата можем да го кажем не толкова академично. Текстът за Великото Народното събрание беше включен с ясното съзнание да се създаде невъзможност да бъде променена тази Конституция, но наистина в две нейни тясно разбирани части – държавно управление и държавно устройство.

Във Великото Народното събрание 99% от депутатите бяха републикански настроени. Те бяха готови с нормативна забрана да не позволят връщането на монархията в България. По отношение на държавното устройство – спомнете си какво беше през 1991 г., България имаше съмнение и можеше да бъде на прага на федерализация. И точно заради тази опасност в бъдеще от искания за федерализация на България беше въведен текстът, че само Велико Народното събрание може да промени формата на държавно управление и държавно устройство, с ясното съзнание на всички депутати, че се включваше много тясното разбиране, доктринерното разбиране, за това какво е форма на държавно управление и какво е форма на държавно устройство.



И ако действително бавно и внимателно бъде преосмислено тълкувателното решение, което освен всичко друго, беше и до голяма степен конюнктурно прието тогава, би могло да се отвори възможността разумни промени, както е била и волята, доколкото съм бил част от този екип, а и хора, и експерти на Великото Народное събрание, за усъвършенстване на Конституцията, включително в по-сериозни структурни нейни бастии, без да се пипа парламентарният характер на Републиката и унитарния характер на държавата – това беше залогът.

Там имаше и други конюнктурни тестове между другото, и с това ще приключа, по-скоро ...тично, но когато се вкараха текстовете, че президентът може да бъде кандидат за президент, ако е роден в България и е живял последните 5 години в България, това бяха текстове, които трябваше да не позволят на Андрей Луканов да се кандидатира за президент и на Симеон Сакскобургготски да се кандидатира за президент. Разбира се, практиката показва, че потърпевш беше Георги Пирински в една конкретна ситуация, но това - в рамките на шегата.

Благодаря Ви!

## Модератор Биляна Гяурова - Вегертседер:

Благодаря на доц. Карадимов! Мисля, че неговото обобщение и спомени са един добър финал на нашата дискусия.

Благодаря на всички, които останаха докрая!

Ние всички сме гражданското общество. Така че, надявам се тази дискусия да повлече крак и след нея да последват и още други такива в рамките на тази година, в която, още един път ще повторя, честваме 30 години от най-новата Българска Конституция.

Хареса ми сравнението на проф. Начева, искам с него да завърша, че нашата Конституция е Конституция, която расте, една растяща Конституция, тя вече е на 30 години. От висотата на тези 30 години тя достатъчно е пораснала, малко помъдряла, има нужда от още и затова по-скоро да мислим в посока как да стане по-мъдра, а не да я променяме преди това.

Благодаря Ви още един път!

Благодаря и на нашите зрители във Фейсбук също.

Доскоро!



## Промените в Конституцията на Република България от 1991 г.

Съвременният конституционализъм установява най-общо две разбирания за учредителната власт – като абсолютна и неограничена от нищо власт<sup>1</sup> и като власт, поставена в определени рамки<sup>2</sup>. Конституциите от четвърто поколение, създадени след Втората световна война, въвеждат няколко категории ограничители в пределите и в правомощията на учредителната власт<sup>3</sup>. Те могат да бъдат сведени до три основни групи: институционни, субстанциални и процедурни ограничители на учредителната власт.

Като *институционни ограничители на учредителната власт* могат да бъдат определени онези субекти / титуляри, на които принадлежи властта при спазване на конституционната форма и на легално основание да създадат, изменят или да допълнят конституцията. В сравнителноправен аспект титуляри на учредителната власт могат да бъдат три. На първо място – народът в лицето избирателния корпус, когато изразява волята си чрез форми на пряка демокрация (общи парламентарни избори, императивен, консултативен, ратификационен референдум, народна инициатива или народно вето). На следващо място, специално свикани органи или представителни събрания, чието образуване съдържа волята на носителя на суверенитета за създаване на нова конституция или за ревизия на съществуващата. И на трето място – парламентът, когато работи при завишени изисквания и усложнени процедури.

В случаите, когато конституциите съдържат няколко възможни процедури за изменението и допълнението си, могат да се реализират два възможни начина за осъществяване на учредителната власт<sup>4</sup>. При първия от тях е възможна алтернативност на процедурите. А при втория – императивност в реализацията на процедурата или казано с други думи – обвързаност на процедурата и на съдържанието на ревизията.

Българската конституция възприема хибриден или двойствен / двоен режим на учредителна власт. От една страна – предвидено е свикването на особен представителен орган – Велико народно събрание по определени резервирани само за него изрично и изчерпателно посочени правомощия. И от друга страна – по всички останали въпроси да може да се произнася

---

<sup>1</sup> Тази, “неограничена” от нищо власт, не трябва да се превръща в абсолютна и безконтролна власт. В литературата съществува мнение, че учредителната власт е своеобразен еквивалент на божествената власт за създаване на света от нищото.

<sup>2</sup> Властта трябва да се упражни, така че да не допуска хаос, да се изключи доминацията на личност или фракция.

<sup>3</sup> Вж. повече при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, с. 228.

<sup>4</sup> Вж. повече при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, 236-237.

действащо Народно събрание. Хибридният модел<sup>5</sup>, който съчетава белезите на класическата и на рационализираната учредителна власт, е резултат на компромис между традицията и историческата приемственост (Великото народно събрание е институция от системата на държавните органи, съществували при действието на Търновската конституция<sup>6</sup>) и стремежа за “гъвкавост” на Конституцията. Изборът на модел на учредителната власт е повлиян и от степента на политическа и правна култура на представителите в VII Великото народно събрание<sup>7</sup>. Особеностите на двете предвидени процедури показват предпочитание на конституционния законодател към класическата учредителна власт. Елементите на рационализация ясно разграничават субстанциално и процедурно правомощията на Народното събрание, когато работи в условията на учредителна власт<sup>8</sup>. В зависимост от предмета и обхвата на конституционната ревизия, тя се реализира от Велико народно събрание (чл. 160, ал. 3 от Конституцията предвижда, че с произвеждане на избори за Велико народно събрание пълномощията на Народното събрание се прекратяват) или от действащ парламент.

Като *субстанциални ограничители на учредителната власт* могат да бъдат посочени предмета и обхвата на конституционната ревизия. В зависимост от предмета и обхвата на конституционните промени, демократичните конституции предвиждат два вида учредителна власт<sup>9</sup>. Разграничението не следва да се основава върху количествени критерии.

В съвременния конституционализъм се прокарва разграничение между първична / оригинерна и производна учредителна власт<sup>10</sup>. Оригинерната учредителна власт (*pouvoir constituant originaire*) или промяна на конституцията е насочена към т. нар. тотална ревизия, която предполага цялостно преразглеждане на действащата или създаване на нова конституция. Промяната на конституцията е преобразуване на нейните ценности и принципи.

Производната учредителна власт (*pouvoir constituant derive*) или промяна в конституцията, нар. още власт за ревизия (*pouvoir de revision*), е насочена към т. нар. частична ревизия, чрез която се преразглеждат отделни норми, за да се подобри действието на съществуващи

<sup>5</sup> Вж. анализ на чл. 153 в **Конституция на Република България. Коментар**, Сиела, 1999, С., с. 395.

<sup>6</sup> Чрез свикването на VII Велико народно събрание е приета и сега действащата Конституция. Вж. повече за начина и процедурите, чрез които е приета Конституцията при **Друмев, Е.**, Конституционно право, Сиела, С., 2008, 157-160.

<sup>7</sup> Нормативният анализ на разпоредбите на депозираните в деловодството на VII ВНС 16 проекта за нова българска конституция показва, че повечето вносителни отдават предпочитание на създаване на една по-твърда и по-трудно изменяема конституция. Вж. повече в Приложение към **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, 474-476.

<sup>8</sup> В теорията се застъпва и друго мнение – властта за изменение и допълнение на Конституцията е “по-слаба” от учредителната власт, защото по своята природа тази власт е законодателна. Тази законодателна власт е по-голяма по обем и съдържание от “обикновената” законодателна власт. Вж. при **Друмев, Е.**, Конституционно право, Сиела, С., 2008, с. 161.

<sup>9</sup> Вж. повече при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, с. 229 и 231-235.

<sup>10</sup> Вж. повече при **Близнашки, Г.**, Върху теорията и историята на учредителната власт. // *Юридически свят*, 2001, кн. 1, 37-63.

конституционни механизми. Промяната в конституцията е насочена към внасянето на формални изменения, които засягат нормативната значимост на един или друг кръг нейни положения.

Първична учредителна власт при сега действащия конституционен ред е Великото народно събрание, а производна – Народното събрание, нар. понякога и Обикновено, въпреки че основния закон не използва това наименование.

Великото народно събрание е орган на учредителната власт с изключителна компетентност. Според разпоредбата на чл. 158 Великото народно събрание:

- приема нова конституция;
- решава въпросите за изменение на територията на Република България и ратифицира международни договори предвиждащи такива изменения;
- решава въпросите за промени във формата на държавно управление<sup>11</sup> и на държавно устройство<sup>12</sup>;
- решава въпросите за изменение на основите на правовата държава (пряко действие на Конституцията; примат на международните договори, ратифицирани по конституционен ред, пред вътрешното право, което им противоречи; неотменимостта на основните права на човека и гражданина и случаите, в които могат да бъдат ограничавани, с изключение на правата, посочени в чл. 57, ал. 3);
- решава въпросите за изменение и допълнение на гл. IX на Конституцията.

Народното събрание, от своя страна, може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание (чл. 153).

---

<sup>11</sup> Вж. т. 2. на Тълкувателно решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., Обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г., където е казано, че “*Формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото Народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции - Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.*”

<sup>12</sup> Вж. т. 1. на Тълкувателно решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., Обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г., където е казано, че “*Териториалната цялост и установеният от Конституцията унитарен характер на държавата с местно самоуправление при недопускане на автономни териториални образувания съставляват формата на държавно устройство по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията.*”

В конституционната практика наред с формалните ревизии на Основния закон се наблюдава и един друг процес нар. "растеж на конституцията" (growth of the constitution)<sup>13</sup>. Този процес се състои в това, че съществуващите конституционни норми се изпълват с ново съдържание и се привеждат в съответствие с действителността, без формално да са променени. В българската конституционна и политическа система органът, който участва най-активно в този процес е конституционната юрисдикция.

През първата фаза от конституционноправни период от действието на Конституцията от 1991 г. доминира разбирането, че разпоредбите не бива да бъдат ревизирани. Постановяването на Тълкувателно решение № 3 на Конституционния съд от 2003 г.<sup>14</sup> и формирането се конституционно мнозинство в действащото Народно събрание, правят възможна първата ревизия на основния закон същата година.

Във втората фаза на най-новия конституционен период след 2003 г. се реализираха пет изменения и допълнения в Конституцията<sup>15</sup>. Условно тези промени могат да бъдат разграничени<sup>16</sup> в три основни групи съобразно предмета им:

- промени, свързани с организацията и дейността на съдебната власт<sup>17</sup>;
- промени, предхождащи пълноправното членство на Република България в Европейския съюз и
- промени, касаещи други разпоредби.

Сред позитивните промени, които са свързани с организацията и дейността на съдебната власт, могат да бъдат посочени: установяването на функционалния имунитет на магистратите и на мандата на административните ръководители на органите на съдебната власт, основанията за освобождаване от длъжност на магистратите (2003 г.), включването на разследващата функция сред правомощията на прокуратурата (2006 г.), възможностите за взаимодействие на органите на съдебната власт с Народното събрание (2007 г. и 2015 г.), изрично разписване на съществените правомощия на Висшия съдебен съвет и на основанията за прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет (2007 г.), установяването на Инспекторат към

<sup>13</sup> Вж. повече при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, с. 254; **Друмева, Е.**, Конституционно право, Сиела, С., 2008, с. 168.


<sup>14</sup> Вж. Решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., Обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г.

<sup>15</sup> Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., изм. и доп., ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр. 78 от 26.09.2006 г. - Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

<sup>16</sup> Вж. друго мнение при **Друмева, Е.**, Конституционно право, Сиела, С., 2008, с. 169, където се застъпва становището, че и четирите поправки са осъществени във връзка с членството на Република България в ЕС.

<sup>17</sup> Четири от петте конституционни ревизии бяха свързани с промени относно организацията и дейността на органите на съдебната власт. Заявка за следваща промяна е внесено законодателно предложение в 45-то Народно събрание (№ 154-01-1 от 15.04.2021), достъпно на <https://www.parliament.bg/bills/45/154-01-1.pdf> [07.05.2021 г.].

Висшия съдебен съвет (2007 г. и 2015 г.), пряк избор на членовете на Висшия съдебен съвет от квотата на органите в системата на съдебната власт (съдии, прокурори и следователи, 2015 г.), изслушване и приемане от Народното събрание на годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи (2006 г.), Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика (2015 г.). Спорни са промените относно компетентността на следствените органи при разследване на наказателните дела (2006 г.), правомощията на министъра на правосъдието (2006 г. и 2015 г.), разделяне на Висшия съдебен съвет на две колегии (2015 г.), избиране на членовете на Висшия съдебен съвет от Народното събрание с квалифицирано мнозинство от 2/3 от всички народни представители (2015 г.).




Като най-успешна се определя втората група промени. Това е ревизията, осъществена през 2005 г. и предхождаща ратификацията на Договора за присъединяване на Република България към ЕС. Сред осъществените промени могат да бъдат посочени допълването на принципа на правовата държава с разбирането, че Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз; допускането да се предава на чужд съд български гражданин (вкл. т. нар. европейска заповед за арест); установяване на субективно (активно и пасивно) изборително право за граждани на други държави – членки на ЕС; възможност за придобиване на право на собственост върху земя от физически и юридически лица от други държави – членки на ЕС; установяване на изрични правомощия на Народното събрание относно ратификацията на международни договори, с които се предоставят правомощия (преди всичко законодателни) на институциите на ЕС, които произтичат от Основния закон и осъществяването на парламентарен контрол върху дейността на министрите при участието им в заседанията на Съвета и др.

Третата група промени в Конституцията са от разнообразно естество. Като позитивни могат да бъдат посочени установяването на конституционно ниво на институцията на омбудсмана и възможността му да сезира Конституционния съд (2006 г.); възможността Висшият адвокатски съвет да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите (2015 г.); възможност за придобиване на право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни юридически лица по силата на международен договор, ратифициран с квалифицирано мнозинство от 2/3 от народните представители (2005 г.); изслушване и приемане на доклади за дейността на



органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, когато това е предвидено в закон (2007 г.); ограничаването на наказателната неприкосновеност на народните представители и възможност за доброволен отказ от имунитет (2006 г.); предоставянето на правомощие на Общинския съвет да определя размера на местните данъци и на местните такси (2007 г.). Спорни, от друга страна, са промените, свързани с промяна в изпълнение на военския дълг (2007 г.); определяне, че Народното събрание има самостоятелен бюджет (2007 г.); установяването на кворума за откриване на заседанията на Народното събрание (2007 г.).



Дистанцията на времето и конституционната практика формираха няколко негативни тенденции, които се отразиха на конституционните ревизии, преди всичко в съдебната власт. На първо място, проблематично е разширителното тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията относно “промени във формата на държавното управление”. Конституционната юрисдикция необосновано включва наред с изградената от Великото Народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд *и органите на съдебната власт* (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет). Прилагането на хоризонталното разделение на властите независимо дали в неговия твърд или гъвкав вариант в демократичните държави винаги предвижда независимост на органите на съдебната власт. В този смисъл тълкуването на понятието за “промяна на формата на държавно управление” трябва да включва политическите органи и конституционната юрисдикция.

На следващо място, в редица свои решения конституционната юрисдикция предварително предписва кое правомощие е в компетентността на Великото народно събрание и кое – на Народното събрание<sup>18</sup>. По този начин се предопределя канавата, в която би могло да бъде променен Основния закон. На трето място, законодателят установява на конституционно ниво норми, чието място е в действащото законодателство, а не в Основния закон. По този начин се цели по-голяма стабилност, но в същото време разпоредбите на Конституцията придобиват детайлна редакция и нямат абстрактен характер. Към тези “законодателни” промени може да се причисли и депозираният проект за изменение и допълнение на Конституцията<sup>19</sup>.

---


<sup>18</sup> Освен цитираното вече Решение № 3 от 2003 г., могат да бъдат посочени и Решение № 3 от 2004 г. **Обн., ДВ, бр.61 от 13 юли 2004 г.**; Решение № 8 от 2005 г., **Обн., ДВ, бр.74 от 13 септември 2005 г.**; Решение № 7 от 2006 г., **Обн. ДВ, бр.78 от 26 септември 2006 г.**

<sup>19</sup> Вж. на сайта на Народното събрание на адрес: <http://parliament.bg/bills/41/154-01-50.pdf> (актуален към 18.07.2011 г.). Тук не са предмет на анализ конкретните разпоредби във внесенния Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията.

Като *процедурни ограничители* могат да бъдат определени онези предели на правомощията на учредителната власт, при спазването на които се реализират конституционните ревизии<sup>20</sup> (темпорално ограничаване на мандата, повишени изисквания при реализация на процедурите – субекти на инициатива, завишени кворуми, усложнен законодателен процес, квалифицирани или супермнозинства, особености при обнародване и влизане в сила, форма на инкорпориране на конституционните изменения в текста на Основния закон, преглед за конституционност<sup>21</sup> и др.).

\*\*\*

Ревизиите в конституцията<sup>22</sup> обичайно са резултат от промени в политическата, в икономическата система или в ценностната система на обществото. Макар и по-рядко изменението може да е в резултат от нежелано или неефективно правоприлагане.



Преди реализацията на конституционна ревизия<sup>23</sup> трябва да се реализира публичен дебат за относно целта, мотивите и съдържанието на измененията. Реализацията на процедурата на ревизия трябва да се осъществява при зачитане на основните права и свободи на човека и гражданина и на автономията на гражданското общество.

Всяка конституция има екзистенциални основания. В нейната основа се залага фигурата на националното и на държавното единство, отвъд личните, частните и корпоративните интереси. Поддържането, опазването или препотвърждаването на това единство прави възможен фундаменталния, ценностния, динамичния и минимален консенсус относно ценностите и целите, получаващи признание и закрепване в конституцията. Така конкуренцията на участниците в политическото състезание (взаимодействие) се въвежда в конституционноправни рамки, при което обществено-държавната цялост действа като единен организъм<sup>24</sup>. При това положение конституционното право има за предназначение да търси и открива онези норми и форми, които привнасят синхрон (хармония) в разноезичието и придават единство на многообразието.

---

<sup>20</sup> Вж. повече при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, с. 228; **Друмева, Е.**, Конституционно право, Сиела, С., 2008, 164-168.

<sup>21</sup> Вж. т. 3. на Тълкувателно решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., Обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г., където е казано, че “Закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание, подлежи на общо основание на контрол за конституционност от Конституционния съд по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея относно това, дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен редът, установен в чл. 154 и 155 от Конституцията, и дали в съответствие с чл. 153 от нея промяната не засяга въпроси от изключителна компетентност на Велико Народно събрание (чл. 158 от Конституцията).”

<sup>22</sup> Вж. повече за “конституционният климат” при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, 243-253.

<sup>23</sup> Обобщения относно процедурите за конституционни ревизии вж. при **Wheare, K.**, *Modern Constitutions*, Oxford, 1980, 83-100.

<sup>24</sup> **Близнашки, Г.** Конституционализъм и демокрация, Унив. изд. “Св. Кл. Охридски”, С., 2009, с. 131.

Политическият, а не конституционният, климат налага дебати за конституционни промени в навечерието на 30-та годишнина на Конституцията на Република България, приета и влязла в сила през 1991 г.

